

Dalmaso, Clara

Migración, terrorismo y seguridad: el migrante como amenaza terrorista en el discurso estatal argentino y en los discursos internacionales

**Tesis para la obtención del título de posgrado de
Magister en Gestión Política**

Director: Domenech, Eduardo Enrique

Documento disponible para su consulta y descarga en Biblioteca Digital - Producción Académica, repositorio institucional de la Universidad Católica de Córdoba, gestionado por el Sistema de Bibliotecas de la UCC.



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

2016

MIGRACIÓN, TERRORISMO Y SEGURIDAD

**El migrante como amenaza
terrorista en el discurso
estatal argentino e
internacional**

Maestría en Gestión Política
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la
Universidad Católica de Córdoba



Autora: Clara Dalmaso
Director: Eduardo Domenech



Los que trabajan tienen miedo de perder el trabajo.

Los que no trabajan tienen miedo de no encontrar nunca trabajo.

Quien no tiene miedo al hambre, tiene miedo a la comida.

Los automovilistas tienen miedo a caminar y los peatones tienen miedo a ser atropellados.

La democracia tiene miedo de recordar y el lenguaje tiene miedo de decir.

Los civiles tienen miedo a los militares, los militares tienen miedo a la falta de armas, las armas tienen miedo a la falta de guerras.

El tiempo del miedo.

Miedo de la mujer a la violencia del hombre y miedo del hombre a la mujer sin miedo.

Miedo a los ladrones, miedo a la policía.

Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin televisión, miedo a la noche sin pastillas para dormir y miedo al día sin pastillas para despertar.

Miedo a la multitud, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser,

miedo a morir, miedo a vivir.



“El miedo global”

Patas arriba

Eduardo Galeano (2001)

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que me acompañaron en este proceso a veces angustiante, a veces esperanzador, desde sus múltiples aportes y apoyos. Al Programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina y a cada unx de sus integrantes y amigxs con los cuales discutimos, intercambiamos, aprendimos y compartimos. A todxs lxs investigadores con los que compartimos jornadas de trabajo que me permitieron cambiar, crecer, borrar y seguir profundizando en este trabajo. A mi director, Eduardo, que con su guía me ayudó a (re)pensarme constantemente y respetó (aún en desacuerdo) mis argumentos y opciones a la hora de encarar este trabajo.

A la gente real, que me acompaña cada día en sus luchas cotidianas, familia, amigxs, compañerxs, porque gracias a ellxs es que sigo buscando el camino hacia otro mundo más libre, justo y solidario, en el que quepamos todas y todos.

Clara

ÍNDICE

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
|---------------------------|----------|

| | |
|--|-----------|
| CAPÍTULO I : Consideraciones teóricas y metodológicas para el estudio del vínculo migración, seguridad y terrorismo | 12 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 12 |
| 2. El proceso de (in)securitización de la migración: conceptos y categorías centrales..... | 13 |
| a. ¿Riesgo para qué? Consideraciones sobre la categoría de seguridad..... | 15 |
| b. Categorías de análisis y estudios sobre el vínculo seguridad y migración..... | 18 |
| c. La aparición del migrante como amenaza a la seguridad en los estudios sobre migración..... | 20 |
| d. Estudios sobre terrorismo y migración: algunos antecedentes de investigación..... | 25 |
| 3. Diseño metodológico | 27 |

| | |
|--|-----------|
| CAPÍTULO II: Nuevos marcos, viejas amenazas: del terrorismo, la migración irregular y la migración forzada como “nuevas amenazas” a la seguridad en el contexto internacional. | 34 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 34 |
| 2. El terrorismo y su (in)definición: todos somos terroristas | 36 |
| 3. La migración como una “nueva amenaza” y los procesos de securitización en el marco de la gobernabilidad migratoria | 42 |
| 4. La movilidad como amenaza: el riesgo está afuera..... | 52 |
| a. La “irregularidad” migratoria como amenaza a la(s) seguridad(es)..... | 54 |
| b. El refugiado como vector de la amenaza terrorista..... | 60 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO III Normas y discursos en torno a las nuevas amenazas en la Argentina: terrorismo, migración y ¿derechos humanos? | 67 |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 67 |
| 2. Construcción histórica del inmigrante como “amenaza” en la Argentina: legislación migratoria | 68 |
| a. Período de Organización Nacional: Leyes de Residencia y de Defensa Social..... | 68 |
| b. Años 60: la Ley Videla y la visibilización del migrante “limítrofe” | 72 |

| | |
|--|------------|
| c. Década del 90: el inmigrante como delincuente “común”..... | 74 |
| d. Nueva ley de migraciones: control vs derechos humanos..... | 75 |
| 3. El migrante como amenaza terrorista: normas y discursos en torno al terrorismo en la Argentina..... | 79 |
| a. La (in)definición del terrorismo: ¿problema o solución?..... | 83 |
| b. ¿Quiénes son terroristas?: el migrante forzado como “amenaza” | 91 |
| c. Pertenecer o no pertenecer, esa es la cuestión: del rol de los organismos internacionales y el contexto mundial..... | 95 |
| d. El eterno dilema: seguridad vs. derechos humanos, la suma que siempre da negativa..... | 101 |
| Reflexiones finales y nuevos interrogantes | 106 |
| Bibliografía | 112 |
| Anexos | 121 |

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es comprender el proceso de construcción del migrante *irregular* y del migrante forzado como *amenaza terrorista* para el discurso estatal argentino, particularmente, pero inmerso en un discurso interestatal e internacional de regulación y control de la movilidad fronteriza. En este complejo entramado, organismos internacionales, expertos en seguridad, migración y/o terrorismo, redes de financiamiento internacional y estados particularmente significativos en las definiciones de política internacional juegan un papel fundamental. La migración es hoy un tema recurrente en los medios de comunicación, en las agendas estatales e internacionales e incluso en la vida cotidiana de varios países que son tanto emisores como receptores de población que se desplaza a través de las fronteras.

Junto a quienes se mueven empujados por procesos económicos y sociales excluyentes, por crisis y conflictos de diferentes índoles, por procesos personales o familiares, entre otras tantas razones, también se desplazan bienes, capitales, servicios y principalmente, *miedos*, ya que el proceso de globalización ha generado fronteras “permeables” y ha permitido que atraviesen, incluso frente a las numerosas trabas que se les imponen, aquellas personas o hechos considerados como delitos o *riesgos a la seguridad*, tales como el terrorismo y el narcotráfico. Y es en este encuentro, entre quienes intentan cruzar una frontera y quienes intentan evitar que lo hagan, que surge el tema de esta investigación.

La aparición y tratamiento de la migración como amenaza a la seguridad en la agenda internacional no es algo nuevo, así como tampoco lo es la *(in)secutitización* de los estudios migratorios a través de la cual la categoría de *seguridad* se convirtió en un supuesto subyacente -e incuestionado- de cualquier análisis de política migratoria. Llamamos a este proceso *(in)securitización* (Bigo, 2005) intentando reflejar los discursos que convierten a ciertos actores sociales en un *riesgo* -depositándoles todos los miedos y males sociales- para la *seguridad*, convertida en un valor fundamental para las sociedades políticas actuales. Estos

discursos han aparecido a lo largo de la historia de diferentes maneras, pero se han reconfigurado, luego de la caída del muro de Berlín en 1989, desplazando a la *amenaza* –antes confinada al comunismo y localizada en un marco geográfico más o menos determinado- a múltiples dinámicas y actores internacionales que se mueven entre y a través de las fronteras estatales. En este contexto, se configuraron las *nuevas amenazas a la seguridad* como el eje de la articulación internacional en múltiples áreas: seguridad internacional, migraciones, políticas de desarrollo, derechos humanos y protección de refugiados, áreas sujetas a la definición de amenaza y a la necesidad de incorporarla en sus consideraciones.

Este marco dio pie a innumerables análisis y discusiones sobre las políticas migratorias y de seguridad “necesarias” para garantizar la protección de los estados y de los individuos. En estas discusiones, ciertos organismos internacionales llevaron la delantera con argumentaciones y recomendaciones que tenían un discurso claro: la seguridad es el principal valor que los estados, en conjunto, deben proteger, incluso a costa de violar algunos derechos humanos en el camino, ya que la seguridad como valor máximo es la garante de futuros derechos para la mayor cantidad de población posible. Entonces, la reconfiguración de las *nuevas amenazas* con el terrorismo a la cabeza, en su máxima visibilización luego del 11 de septiembre de 2001, generó una serie de legislaciones internacionales y nacionales de lucha contra el terrorismo con implicancias graves para los derechos humanos. Uno de los grupos que vio seriamente mermados sus derechos fue el de los migrantes, ya que las fronteras se convirtieron en las principales trincheras de la lucha antiterrorista.

En el año 2011, la Argentina se vio inmersa en una gran controversia con la aprobación de una ley antiterrorista (ley n° 26.734) que, según diversas organizaciones sociales y juristas respetados, se convertía en una herramienta para que el estado, arbitrariamente, califique y sancione duramente a quienes consideraba como terroristas. El argumento era que cualquiera que proteste contra una política gubernamental que implique “obligar al estado a hacer algo o abstenerse de hacerlo” -como rezaba la ley- se convertía automáticamente en *terrorista*. Las acusaciones de estas organizaciones apuntaban a las obligaciones

e imposiciones internacionales que ciertos organismos y países –el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y Estados Unidos, más específicamente– hicieron a la Argentina para que ésta apruebe una ley que iba manifiestamente en contra de cualquier política que el gobierno de ese entonces, el Frente para la Victoria, supuestamente estaba llevando adelante. Un gobierno que se jactaba de ser el impulsor del respeto a los derechos humanos, reparando deudas históricas de las épocas más oscuras del país, ahora se convertía en el verdugo de esos derechos.

En este marco sobresalía un argumento: el de una organización social llamada La Alameda¹, que se encarga de denunciar procesos de criminalización, trata y tráfico de personas y trabajo esclavo, y principalmente se enfoca en grupos de migrantes. Ésta denunciaba que la nueva ley “permite la extradición de refugiados con el pretexto de que son terroristas y a su vez ‘fragiliza la situación de los migrantes indocumentados’ puesto que [puede] permitir que cualquier fuerza de seguridad invoque ‘un acto de resistencia a la autoridad para que se los declare terroristas’”². Junto con otra reconocida organización, el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), denunciaban³ que:

Este tipo de reformas legislativas son exigidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como condición para considerar a nuestro país como un destino seguro de Inversiones Externas Directas. Observamos con profunda preocupación que, a fin de cumplir con las exigencias de organismos internacionales, se dispongan medidas de carácter penal que puedan vulnerar derechos fundamentales. Es necesario ubicar esta iniciativa en el marco de concepciones fuertemente instaladas en torno de las llamadas “nuevas amenazas” en discursos y propuestas sobre seguridad hemisférica. Perspectivas que, en ocasiones, bajo el pretexto de luchar contra los “nuevos” enemigos de la seguridad (que abarcan prioritariamente al narcotráfico y al terrorismo), incluyen respuestas fuertemente punitivas a problemáticas políticas, económicas, sociales, de salud pública o medioambiental. El diagnóstico de “las nuevas amenazas” suele extenderse sin matices

¹ Página oficial de la fundación LA ALAMEDA, <http://www.fundacionalameda.org/2011/06/historia.html>

² Amparo de la fundación LA ALAMEDA en contra de la ley antiterrorista, disponible en <https://laalameda.wordpress.com/2012/01/21/amparo-contrala-ley-antiterrorista-publicado-en-el-diario-judicial/>

³ CELS, página oficial: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=&idc=1457>

sobre la región, a través de propuestas que desconocen particularidades de la situación del delito de cada país, así como el marco normativo interno (CELS, 2011)⁴.

Una de las objeciones que marcaban estas organizaciones se relacionaba con las contradicciones que esta ley antiterrorista tenía con el marco normativo argentino, que se fundaba en el respeto a los derechos humanos de “cualquier persona” que quisiese habitar el suelo del país. En este sentido, una de las leyes que reflejaba esta postura era la ley de migraciones n° 25.871 aprobada en el año 2003, que para la mayoría de los expertos significó un cambio rotundo en comparación a la ley anterior de mediados de los años ‘70 y conocida como “ley Videla”, que representaba grandes restricciones de derechos y criminalización de los migrantes. Estos argumentos me llevaron a profundizar un poco más en este marco normativo migratorio, que se completó en el año 2006 con la ley general de reconocimiento y protección de Refugiados n° 26.165. Entonces, varias preguntas surgieron: ¿Cómo se construyeron políticas de “derechos humanos” en el año 2003 y se aprobaron luego, en los años 2005, 2007 y 2011, leyes antiterroristas y marcos jurídicos de lucha contra el terrorismo internacional en los cuáles la seguridad es la prioridad central, incluso por encima de éstos? ¿Significaban realmente las leyes antiterroristas una “contradicción” con la legislación migratoria? ¿Cómo se piensan la migración y el terrorismo en este marco?

Estas inquietudes dieron pie para esta investigación, que busca responder a estas preguntas haciendo primero, un análisis del marco internacional y los discursos en torno a la migración, la seguridad y el terrorismo a partir de los años ‘90 para luego adentrarse en la Argentina, teniendo como hipótesis que la construcción del migrante como *amenaza* no es algo nuevo que surge con las leyes antiterroristas, sino que proviene desde los inicios del estado-nación y fue llenándose de sentido a lo largo de la historia. La ley migratoria no significó un cambio de paradigma desde la seguridad nacional como eje hacia los derechos humanos de los migrantes, sino que se establece como un marco de regulación y

⁴ CELS, texto en denuncia de la ley antiterrorista:
<http://www.cels.org.ar/common/documentos/firmas%20ley%20antiterrorismo.pdf>

control de la movilidad que no se vuelve del todo incompatible con la legislación antiterrorista, ya que la mirada que subyace al migrante es siempre la de un *riesgo* -riesgo económico, social, político, a la seguridad nacional- y como tal, es necesario “ordenarlo y controlarlo” para explotar sus *beneficios* y evitar que se convierta en un costo para el país de acogida.

La organización de la tesis refleja estas ideas. Inicio con un capítulo teórico-metodológico en el cual se exponen los principales conceptos que guían a esta investigación, junto con una revisión de los antecedentes de investigación sobre migración, seguridad y terrorismo, y con críticas a los estudios de la migración y su intersección con aquellos de la seguridad, desde dónde me paro para analizar este tema. Existen pocos antecedentes que indaguen desde una mirada crítica en la relación migración y terrorismo específicamente, a nivel mundial ni en Latinoamérica, ni tampoco existen en Latinoamérica muchos estudios sobre el vínculo migración y seguridad, como si lo hay en Europa. A través del análisis de discurso de documentos internacionales y nacionales, debates legislativos e informes, busco dar luz a la construcción de este vínculo. Esta tesis busca ser un aporte para este campo tan poco explorado.

En el capítulo II me propongo estudiar el nexo seguridad y migraciones desde el marco normativo y los discursos internacionales de diversas organizaciones, empezando por las Naciones Unidas (UN) y sus organismos específicos al tema terrorismo, hasta organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el MERCOSUR. En este análisis, incorporo a una organización que se ha convertido en un actor clave en Latinoamérica en la construcción de la política migratoria, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y a las conferencias que surgieron bajo su influencia, la Conferencia Suramericana para las migraciones (CSM) desde el año 1999. Dentro de este capítulo, estudiaré al terrorismo como fenómeno internacional y los discursos en torno a éste, para luego centrarme en la relación con la migración y cómo aparecen vinculados. Específicamente, el migrante *irregular* como amenaza y el refugiado como probable vector del terrorismo serán sujetos de estos discursos relacionados a las *nuevas amenazas a la seguridad*.

El capítulo III tiene como objeto a la Argentina, que fue el punto de partida y de llegada para el proceso de construcción de este estudio. Luego de explorar el contexto internacional en el que se enmarca el surgimiento del antiterrorismo, indagaré en cómo se dio este proceso en la Argentina, analizando las leyes y los debates legislativos alrededor de ellas. No obstante, fue fundamental para este análisis sostener la hipótesis y la preguntas planteadas anteriormente, que me llevaron a ampliar la mirada reconstruyendo brevemente, y de manera histórica, la visión estatal y los discursos en torno al migrante en la Argentina, para poder identificar cómo y porqué las leyes antiterroristas se insertan en el marco normativo nacional, evitando caer en una linealidad que implique a la agenda internacional directamente con la nacional, sin tener en cuenta a la innumerable cantidad de actores involucrados en el proceso de construcción de estas agendas.

Para esto, parto también del supuesto de que el estado no es el gobierno – necesariamente-, sino que es un conjunto de procesos, instituciones, relaciones de poder y campos de actuación diversos e interrelacionados por lo que, a la hora de investigar, es necesario no reproducir la imagen del estado como algo dado y estático (Trouillot, 2001). Desde varias disciplinas, pero principalmente desde los estudios de la migración (Mezzadra, 2005; Bigo, 2002) y desde la antropología del estado (Trouillot, 2001; Shore, 2010) éste “aparece como un campo abierto con múltiples fronteras y sin fijación institucional” (Trouillot; 2001:5) y relacionado con la sociedad civil y con los múltiples agentes y actores que comprenden el amplio campo de la producción de saber y tecnología -de la seguridad y la migración, en este caso-.

Sin embargo, esto no significa que haya perdido relevancia como objeto de estudio, sino que supone reconocer que las “(...) prácticas, funciones y efectos del estado ocurren en sitios que no coinciden con el espacio nacional, pero nunca lo superan enteramente” (Trouillot, 2001:10). Por esta razón, no podemos estudiar sólo la letra de la norma sin ampliar el campo a los debates legislativos, ya que allí se pueden identificar elementos, actores, discursos y roles fundamentales que influyen y modelan los conceptos que se tienen, en este caso, del migrante. La pertenencia partidaria del legislador, el contexto histórico, social y económico del

país, los actores internacionales y su influencia, entre otros, forman parte de los elementos necesarios en el análisis del discurso de las leyes y sus debates. Por último, las conclusiones buscan retomar el proceso de investigación y mostrar sus resultados, planteando también nuevas preguntas que surgieron en el camino y que, todavía, no han sido respondidas.

CAPÍTULO I

Consideraciones teóricas y metodológicas para el estudio del vínculo migración, seguridad y terrorismo

1. Introducción

En este primer capítulo me propongo abordar aquellas cuestiones teóricas y metodológicas que sustentan esta investigación. Para ello, la primera parte busca hacer un recorrido por la literatura existente en torno al vínculo migración, seguridad y terrorismo. Este trayecto da cuenta de que no existen vastos antecedentes en el tema, e incluso en el Cono Sur no encontramos estudios que aborden la relación entre estas categorías de análisis de una manera crítica y, aquellos que sí lo hacen, toman al vínculo migración-seguridad de forma “dada”, es decir, sin cuestionar de dónde proviene, quiénes lo han construido y con qué objetivos. La segunda parte refleja el diseño metodológico de la investigación, las técnicas y herramientas para el análisis y la estructura del estudio que surgen a partir de estas consideraciones.

¿Por qué es necesario incorporar a la categoría de seguridad en los estudios sobre migración, y de qué manera? Para responder acabadamente a esta pregunta, Dimitrios Skleparis (2011) plantea una advertencia atendiendo a la construcción del objeto de estudio: aquellas investigaciones que han abordado el nexo con la seguridad, incluso las más críticas, han contribuido a que ésta se convierta en una categoría “imprescindible” en el estudio de la movilidad humana, cayendo los investigadores en lo que él denomina las “trampas de la seguridad” (Skleparis, 2011) y, como consecuencia, han contribuido a su profundización. Cuando se estudia al terrorismo y a la seguridad, la migración aparece siempre en las políticas antiterroristas como una variable a considerar, un *probable riesgo terrorista* desde sus múltiples trayectorias y miradas (“laboral”, “irregular”, “forzada”). Deconstruir esta lógica implica reconocer al proceso *(in)securitizador* no sólo en los hacedores de políticas, sino también en el discurso académico. De

ahí la necesidad de advertir estas tendencias y evitar que las investigaciones terminen abonando a una linealidad entre migración e *(in)seguridad* que no permita reconocer su complejidad, sus fundamentos ni a los diversos actores involucrados.

2. El proceso de (in)securitización de la migración: conceptos y categorías centrales

La construcción de los significados y categorías analíticas que vinculan a la migración con la seguridad es definido por Bigo (2005) como *(in)securitización*⁵, un proceso por el cual la retórica de la amenaza es desplegada sobre una persona/objeto/fenómeno social/grupo social para legitimar medidas de excepción moviéndolo al campo de la seguridad, y es habitualmente realizada por las burocracias estatales, organismos internacionales, técnicos y especialistas, medios de comunicación, e incluso estudiosos “críticos” del tema (Williams, 1998; Bigo, 2000; Skleparis, 2011). Para Bigo (2005) “la (in)securitización de la migración es un proceso que crea malestar e incertidumbre continuamente, enfocando los miedos generales y la ‘distribución social del mal’ en la categoría específica del inmigrante” (Bigo, 2005:78). El prisma de la seguridad no es simplemente la respuesta común al aumento de la inseguridad o el terrorismo, sino que “es el resultado de la creación de un continuo de amenazas y malestar (*unease*) general en el cual muchos actores diversos intercambian sus miedos y creencias en el proceso de hacer una sociedad de riesgo y peligrosa” (Bigo, 2002: 63). En este sentido, quienes son legitimados en sus luchas contra el terrorismo – profesionales y técnicos de la seguridad- comienzan a dirigir las mismas estrategias hacia otros objetivos: activistas políticos, personas que cruzan las fronteras, personas con padres extranjeros, entre otros (Bigo, 2002).

⁵ Al hablar de *(in)securitización* intento, siguiendo a Bigo (2005) reflejar este proceso de construcción de “amenazas” y “riesgos” que continuamente construyen a la *seguridad* como un campo diferenciado, remarcando el carácter discursivo de esa construcción que va señalando constantemente *inseguridades* para que la necesidad de *seguridad* esté siempre vigente.

La *(in)securitización* de la mirada sobre la inmigración es consecuencia no sólo de un discurso político racista, sino que se arraiga en la concepción del estado como un *contenedor* para el gobierno. Entonces, los políticos temen perder el control sobre su territorio frente al fenómeno de la globalización y al aumento de la movilidad fronteriza de bienes, servicios y personas, trasladando este malestar estructural y creando una “sociedad de riesgo” que se enmarca en los discursos neoliberales “en los cuales la libertad está siempre asociada en sus límites con el peligro y la (in)seguridad” (Bigo, 2002:65). Las medidas tendientes al *profiling* o generación de perfiles de sospechosos, las listas de vigilancia, el intercambio de información y estrategias entre países, el uso de datos biométricos y todo este aparato de nuevas tecnologías al servicio del control fronterizo reflejan, acabadamente, esta visión de la migración a través del prisma de la seguridad. Por esto, es indispensable entender las múltiples prácticas discursivas y no discursivas como un dispositivo de poder.

Los estudios tradicionales en seguridad la han visto sólo como un tipo particular de política, como una esfera separada que está a cargo de las fuerzas de seguridad o los ejércitos, olvidando aquel movimiento inicial que vincula al proceso de *(in)securitización* con los discursos y prácticas de los políticos y agencias de seguridad en relación al riesgo y al peligro. La *(in)securitización* de la migración es el resultado, y no la causa, del desarrollo de tecnologías de control y vigilancia y de las luchas de poder internas entre las burocracias políticas nacionales, internacionales y los agentes de seguridad. Para el terrorismo y su relación con la migración, el discurso (in)securitizador es utilizado constantemente tanto por los organismos internacionales como por quienes investigan el fenómeno, principalmente desde el campo de estudio de la seguridad y el terrorismo⁶. Algunos estos estudios se preocupan por las medidas antiterroristas, por la relación “directa” entre el 11/S y el antiterrorismo global, por el islam y el terrorismo (Reinares, 2005), pero sin cuestionar cómo o dónde surge el terrorismo en los años 90 como una *nueva amenaza*, qué discursos lo rodean, desde dónde se habla cuando se lo conceptualiza, y sin reflexionar críticamente sobre la

⁶ Ver por ejemplo Fontana (2009) y Reinares (2005).

migración como un fenómeno asociado directamente a la *(in)seguridad* internacional. El discurso del riesgo terrorista construye cotidianamente a los migrantes como *amenaza*, y los organismos internacionales, regionales y los estados (re)producen estrategias y legislaciones para, en consecuencia, *combatirla*.

Por estas razones, es fundamental no dar por sentado el carácter de *riesgo* que se asocia a los sujetos migrantes y es necesario utilizar, en cambio, una estrategia constructivista (Skleparis, 2011) por la cual comprender el proceso a través del cual el migrante es convertido en una amenaza a la seguridad “con el fin de socavar la eficacia del movimiento securitizador” (Skleparis, 2011:10).

a. ¿Riesgo para qué? Consideraciones sobre la categoría de seguridad

Luego de las salvedades hechas anteriormente, las preguntas que caben hacerse son la siguientes: ¿bajo qué concepto de *seguridad* se ha convertido a la migración en un *riesgo*?, ¿seguridad de qué, o de quién/es? Jef Huysmans y Vicki Squire (2009) han realizado un exhaustivo análisis de los estudios de la seguridad para intentar responder a estas preguntas y han encontrado un supuesto común: la mayoría conceptualiza –sin cuestionamientos– a la seguridad como el valor máximo a ser alcanzado por el ordenamiento político y social y como consecuencia, cuando la migración se agrega al análisis es vista como un factor que afecta a ese conjunto, apareciendo en los cálculos de riesgos y en los diseños de políticas de seguridad. ¿De dónde proviene esta mirada? Como vimos más arriba, la creación del riesgo e incertidumbre son procesos discursivos sociales y políticos que surgen en la sociedad en formas de demandas de “protección” al estado. Para que exista protección, es necesaria la existencia de una *amenaza*, y éste círculo se convierte en un constante e inacabado proceso de demanda de “seguridad y protección” totales (Castel, 2004):

¿Qué es estar protegido en estas condiciones? No es estar instalado en la certidumbre de poder dominar perfectamente todos los riesgos de la existencia, sino más bien vivir rodeado de sistemas que dan seguridad, que son construcciones complejas y frágiles, las cuales

conlleven en sí mismas el riesgo de fallar en su objetivo y de frustrar las expectativas que generan. Por lo tanto, la propia búsqueda de protecciones estaría creando inseguridad. La razón de ello sería que el sentimiento de inseguridad no es un dato inmediato de la conciencia. Muy por el contrario, va de la mano de configuraciones históricas diferentes, porque la seguridad y la inseguridad son relaciones con los tipos de protecciones que asegura -o no- una sociedad, de manera adecuada. En otras palabras, hoy en día estar protegido es también estar amenazado (Castel, 2004:12-13).

La seguridad como una categoría que refiere al “valor máximo” de una sociedad política es una construcción que ha tenido un recorrido histórico, y puede enfocarse desde la pregunta de Castel (2004) en relación a cuál es el objeto de protección en cada momento, y a los aportes de Delumeau (2002) sobre el tema. Ambos autores plantean que los primeros analistas del estado y la sociedad - Platón y Aristóteles- veían a la seguridad como una preocupación económica, personal y social entendida como convivencia en armonía, en términos de asegurar la subsistencia cotidiana. Su preocupación principal era que la unión en sociedad sirva al fin de que los hombres puedan bastarse a sí mismos, realizarse en sus virtudes y convivir en paz interior⁷. Delumeau (2002) y Castel (2004) argumentan que fue Maquiavelo⁸ quien dio el salto decisivo en la reformulación de la seguridad como “seguridad del estado”, al plantear que el “resistir a sus semejantes” es la razón por la cual los hombres se constituyen en sociedad.

Pensando en un *estado de naturaleza* en el cual los hombres aislados eran incapaces de defenderse frente a las agresiones de los otros, y completada luego con las reflexiones de Hobbes⁹ y Locke¹⁰, esta idea fundó las bases del estado moderno (Delumeau, 2002; Castel, 2004), ubicando a la seguridad como el valor supremo y el justificativo de la unión de los hombres en una sociedad política. Castel (2004) plantea que en el estado de naturaleza “el hombre es lobo del

⁷ Aristóteles (1954) *La política: libro primero*. Versión de Natividad Massanés. Editorial Iberia (Obras maestras), Barcelona.

⁸ Maquiavelo, N. (2011) Juan Manuel Forte Monge, ed. *Obra selecta: El príncipe; El arte de la guerra; Discursos sobre la primera década de Tito Livio; Vida de Castruccio Castracani; Discursos sobre la situación de Florencia tras la muerte del joven Lorenzo de Médicis*. Gredos. Madrid.

⁹ Hobbes, T. (1999) *Leviatán*. Traducción Publicaciones Cruz O.S.A. México.

¹⁰ Locke, J. (1998) *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno*. Traducción de Carlos Mellizo. Alianza Editorial. Tercera reimpresión.

hombre” y vive en constante miedo de los otros, por lo que el estado absoluto –tal como lo describe Hobbes- viene a “liberar” a los hombres de ese miedo constante permitiéndoles que sean completamente libres en su ámbito privado para que puedan desarrollar sus capacidades y proyectos de vida pero renunciando, al contrario, a todas sus capacidades y libertades públicas y políticas. Éste es el momento en el que se crea una *sociedad de seguridad* (Castel, 2004), en dónde la seguridad se convierte en el fin de la unión social y política, cambiando el hombre libertades individuales por protecciones que le permitan “hacer la sociedad” en paz.

Para Locke¹¹, en cambio, lo que protege al individuo es la propiedad privada, es decir, una base de recursos a partir de los cuales existir por sí mismo: esto le garantiza la seguridad frente a las contingencias de la vida cotidiana, frente a las enfermedades, etc. y se convierte en la condición de ciudadanía moderna. Los individuos se unen en sociedad para proteger a la propiedad, entendida en este sentido amplio como la propiedad no sólo de bienes sino de uno mismo, como condición de libertad e independencia. El estado garantiza el ejercicio de las libertades fundamentales, imparte justicia y es el encargado de asegurar la paz de la vida en sociedad, a través de las “fuerzas del orden” (Castel, 2004). Pero a diferencia de la sociedad pensada por Hobbes, la seguridad no es total ya que los individuos conservan prerrogativas de acción que les permiten trasgredir el orden social instituido, como derechos civiles y políticos, y garantías constitucionales ausentes en un estado absoluto. Los límites a la fuerza pública y la división de poderes son frenos al absolutismo y como tales, permiten que la sociedad se levante frente a los abusos a la propiedad que el estado realice, por lo que no aseguran, como consecuencia, una *seguridad total* como la que puede garantizar un soberano absoluto.

Las demandas de respeto de libertad y autonomía pueden ser sólo satisfechas en un estado de derecho, pero la demanda de protección infinita sólo puede encontrarse en un estado absoluto. El sentimiento de *(in)seguridad* surge entonces del carácter radical de la demanda de protección total y no de las

¹¹ Ibídem.

carencias de las protecciones (Castel, 2004). El estado moderno se constituyó bajo el rechazo al poder absoluto, y esto se vio plasmado desde la Declaración de la Independencia estadounidense en 1776, pasando por la Declaración de los derechos humanos en Francia en 1789, hasta todos los tratados, declaraciones y constituciones del siglo XX. Sin embargo, la seguridad como valor fundamental no fue eliminada, sino que en estos mismos documentos la seguridad es entendida como un derecho humano fundamental, legitimándose todos los aparatos y legislaciones que vendrían a coronar el “ejercicio real” de este derecho.

b. Categorías de análisis y estudios sobre el vínculo seguridad y migración

Luego de identificar algunas de las conceptualizaciones sobre seguridad y por qué ingresa la migración al análisis, podemos indagar en cómo se ha abordado este vínculo desde las investigaciones que se han realizado sobre el tema. Para abarcarlas, Huysmans y Squire (2009) realizaron una sistematización que permite comprender las diferentes miradas y su relación con la categoría de seguridad. Generaron dos grandes divisiones de investigaciones: denominan “estratégicos”, primero, a los estudios sobre el vínculo seguridad y migración que se han realizado bajo este supuesto de la seguridad como un valor negativo, ya que ponen su mirada en la migración pero desde las “consecuencias” que ésta trae para los países de acogida –por ejemplo, algunos estudios se enfocan en los efectos de los flujos masivos de personas, las consecuencias de los desastres naturales y desplazamientos forzados para las economías que deben recibir esos flujos, el *mal uso*¹² del estatuto de refugio y sus riesgos, entre otros-. Incluso cuando algunos han intentado tener una mirada crítica, no han podido pensar a la selectividad estatal sin salirse de esta idea de la migración como una merma en la seguridad de los estados (autores como Heisbourg, 1991; Loescher, 1992; Weiner, 1995; Choucri, 2002). Por el otro lado, identifican estudios que tienen una mirada desde la *seguridad humana*, que desplazan el enfoque desde el estado hacia la persona que migra como el “sujeto de la seguridad” (Huysmans y Squire,

¹² El concepto será abordado profundamente más adelante en el capítulo II.

2009). Pero aunque estos últimos estudios intenten correr a la seguridad del estado como centro del análisis, las investigaciones no han podido salirse del entramado de operaciones selectivas que éste realiza y que afectan y excluyen a los migrantes, pensando todavía en términos de la seguridad como valor supremo: el migrante sigue siendo un *riesgo*, ya que se lo estudia desde su actuación - cuando ingresa por vías no autorizadas o se queda en el país una vez vencido su permiso- como perpetrador de crímenes como trata y tráfico, y a la vez es objeto de estudio como víctima cuando se lo mira como sujeto en riesgo de estas redes delictivas transnacionales. Ambos enfoques acarrearán el sesgo de que, en el estudio del nexo seguridad-migraciones, esta última siempre es reificada en términos de *amenaza*, de nuevo, porque no se ha logrado superar la idea de la seguridad como un valor a ser alcanzado, sosteniéndose como amenaza a la seguridad del estado en los enfoques estratégicos, y como amenaza a la seguridad del estado, de sí mismo y de otros migrantes en los enfoques de seguridad humana, contribuyendo de ambas maneras a la *(in)securitización* de la migración (Huysmans y Squire, 2009).

Pero existe también otro grupo de estudios críticos de estas dos grandes corrientes que identifican los autores, que ven a la seguridad como una práctica o marco de dominación y/o exclusión (Aradau, 2008; Huysmans, 2006; Wæver, et al., 1995; Bigo, 2002; Nyers, 2003; Guild y van Selm, 2005; Mezzadra, 2012, entre otros). Desde esta mirada, buscan analizar lugares, agencias y tecnologías en la intersección entre migración y seguridad identificando al discurso *(in)securitizador* en las políticas de control migratorio, al uso de referencias a la migración en cuestiones de seguridad -como por ejemplo en el antiterrorismo- y a la expansión de profesionales, técnicos y expertos de la seguridad en la gestión de las migraciones. La seguridad es estudiada aquí como un mediador constitutivo¹³ de la relación entre movilidad y política. En este marco, los estudios identifican a la

¹³ “El enfoque en estas preguntas indica una concepción radicalmente diferente de la seguridad (y la inseguridad) de la descrita en la primera sección, es decir, aquella en la que la seguridad está concebida menos como un valor al que aspirar y más como un mediador constitutivo de la relación entre la movilidad y la política. En lugar de la conceptualización de la seguridad en términos de una expresión de los peligros que la movilidad humana es, o se dice que es, los analistas críticos conciben la seguridad con varios significados y como un constituyente de técnicas y políticas sociales de gobernanza que, efectivamente, moldean a la movilidad humana” (Huysmans y Squire, 2009: 11).

(in)securitización como fenómeno constante en el campo de investigación del vínculo entre seguridad y migración y, en este sentido, lo ven como una relación eminentemente política, ya que estas categorías no buscan explicar fenómenos sino que tienen por objeto movilizar respuestas políticas: inmigrante no remite a una categoría legal, sino a una construcción en el imaginario social.

Recientemente una nueva perspectiva conocida como *crimmigration*¹⁴ ha surgido en el contexto norteamericano y europeo, buscando indagar en la asociación entre inmigración y derecho penal, dilucidando cuáles son los aparatos jurídico-penales que se despliegan para con los migrantes y cuáles son sus consecuencias. Autores como Juliet Stumpf (2006) y José Ángel Brandariz García (2014) han encontrado que es la ley migratoria, en lugar de la ley penal, la que es utilizada -en Europa y EEUU- para detener y expulsar a extranjeros que supuestamente están involucrados en “actos terroristas”, ya que los procedimientos administrativos son menos engorrosos (y además logran esconder aquellos sesgos discriminatorios por razones étnicas y/o políticas que serían más difíciles de ocultar en un procedimiento penal).

Después de identificar estas corrientes de análisis en torno al concepto de seguridad, es necesario preguntarse por qué es el migrante, en este marco, el objeto del *riesgo a la seguridad*. Un recorrido por las investigaciones que abordan a la migración como objeto de estudio, más específicamente, permitirá comprender la construcción del migrante como *amenaza*, y en este sentido, cuándo los estudios comienzan a tomar a este supuesto como algo dado y a incorporar a la seguridad como categoría fundamental a la hora de estudiar la movilidad humana incluso sin asumirla como categoría analítica como tal, sino como subyacente a las conceptualizaciones del migrante que se utilizan.

c. La aparición del migrante como amenaza a la seguridad en los estudios sobre migración

¹⁴ Algunos de sus mayores exponentes se encuentran enmarcados en la red CINETs (Crimmigration Control International Net of Studies) <http://www.crimmigrationcontrol.com/index.php>.

Desde las primeras investigaciones que analizaban los movimientos de personas e intentaban explicarlos (Ravenstein, 1889) se realizó un avance significativo cuando nuevas teorías aparecieron y buscaron ir un poco más allá de una mirada lineal y localizada que sólo veía a la migración como movilidad entre fronteras y como una simple relocalización de personas, sin tener en cuenta sus historias ni trayectorias diversas. Siguiendo el análisis que hace Zolberg (1981) sobre los estudios en el campo de las migraciones, aparecerán nuevas teorías que desafiaron a aquellos primeros enfoques y, más allá de sus diferencias en relación a los paradigmas y los métodos de estudio, tuvieron características en común que implicaron grandes transformaciones en relación a esa visión lineal de entender la migración. Zolberg (1981) las agrupa según cuatro de estos caracteres: investigaciones históricas (que tomaban en cuenta los cambios en las especificidades del tiempo y el espacio), estructurales y no individualistas (que estaban enfocadas en las fuerzas sociales que constriñen a la acción individual, las dinámicas del capitalismo y el estado, principalmente), globalistas (ya que veían a las entidades nacionales como formaciones sociales interactivas en el campo social internacional, permeables a la determinación de los procesos políticos y económicos internacionales) y críticas (ya que pensaban a las ciencias sociales desde una postura desmitificadora y estaban preocupadas por las consecuencias de la migración en los países de origen y destino).

No obstante, uno de los desarrollos teóricos más importantes en este campo de estudios (Zolberg, 1981) fue el reconocer que el control que el estado ejerce en las fronteras define a la migración internacional, es decir, es el estado quien crea, a través de sus fronteras, leyes y restricciones al migrante como un sujeto diferente del resto de la sociedad. Una de las cuestiones fundamentales de las nuevas teorías fue identificar cómo, más que el país de origen, son las políticas del país de destino las cuáles determinan si la migración puede llevarse a cabo, y bajo qué condiciones. El aspecto económico también apareció como parte fundamental dentro de las explicaciones pero desde una perspectiva más amplia: los primeros estudios consideraban que la migración internacional era el agregado de individuos movilizándose en respuesta a la diferencia de oportunidades

laborales, y quienes comienzan a revisar estos procesos identificaron a la movilidad como un efecto –no necesariamente, o casi nunca voluntario o por la “mano invisible”- de la dinámica del capitalismo trasnacional que definía tanto a la expulsión como a la atracción de *trabajadores*.

En los años 70s y luego de la crisis económica mundial, la movilidad comienza a ser vista desde un enfoque de costos y beneficios, principalmente en países europeos y en Estados Unidos en dónde la migración se convierte en un *problema* de agenda estatal. Los estados empiezan a jugar con políticas de liberalización de mercados -para permitir el ingreso de mano de obra barata pero de forma temporal- pero con fronteras cerradas a la inmigración o “puertas pequeñas” (Zolberg,1989), es decir, la selectividad estatal aparece relacionando las necesidades del mercado laboral con el ingreso –o cierre- en las fronteras. En los años 80s y en este contexto emergen las teorías “cosmopolitas” que intentan cuestionar a la visión estatocéntrica, trabajando bajo el concepto de que toda persona tiene derecho a emigrar y que todos los estados deberían ser garantes de este derecho, bogando por una “ciudadanía mundial” -enfoque que se tradujo en varios acuerdos internacionales, no así en políticas estatales-.

Más adelante, los enfoques llamados “trasnacionales” toman a la caída del muro de Berlín como el inicio de un escenario político internacional diferente, en el cual los estados comienzan a ver a la seguridad como el manejo colectivo de amenazas subnacionales y trasnacionales, politizando tanto las fronteras como el interior de los estados, avanzando sobre la idea clásica de pensar a la seguridad sólo en términos de la defensa de un territorio *soberano* frente a un ataque de otro u otros Estados (Faist, 2002). Entonces, la seguridad ingresa al campo de los estudios y es asociada a la migración, pero bajo una conceptualización específica de seguridad relacionada al estado. Más adelante, los estudios comienzan a ramificarse en estas regiones a diferentes puntos, abarcando desde críticas a los paradigmas clásicos asimilacionistas a estudios de redes entre comunidades de origen e inmigrantes, estudios centrados en la identidad del migrante y cómo este sostiene rasgos y prácticas identitarias de origen, estudios sobre migración y desarrollo y estudios trasnacionales que avanzan en los intentos de superación de

la visión estatal e identifican a las relaciones sociales más allá -y a través- de las fronteras, criticando al “nacionalismo metodológico”¹⁵ que, ha dominado a los estudios migratorios (Levitt y Glick Schiller, 2004). Esta perspectiva abre un campo de estudios que permite identificar al estado como un actor clave en el estudio de la movilidad humana pero no como entidad absoluta y dada, sino deconstruyendo sus orígenes e intentando pensar más allá de sus lógicas y concepciones para poder abarcar a todas aquellas relaciones y campos sociales que se encuentran por fuera de éste (Wimmer y Glick Schiller, 2002; Favell, 2006).

Incorporar la visión del estado en esta línea ha significado grandes avances para (re)pensar la migración, y un autor que ha permitido esto ha sido Abdelmalek Sayad. Éste propuso -analizando los estudios migratorios de mediados y fines del siglo XX- que era casi imposible pensar a la migración fuera de las categorías que el estado-nación provee, y es por ello que afirmaba que pensar la inmigración es pensar al estado, y que cuando el estado piensa a la inmigración, también se piensa a sí mismo (Sayad, 2010). Para Sayad (2008) las fronteras representan luchas políticas dentro de las cuales se concilia la pasión democrática de la igualdad con la legitimación de prácticas discriminatorias y de segregación, ya que quienes están dentro de éstas son sujetos de derechos, ciudadanos, y quienes quedan fuera se convierten en la exterioridad, creándose los criterios jurídicos y políticos de exclusión (De Genova, 2002) con los que aquellos de afuera del estado comenzarán a relacionarse con éste.

En su análisis, identifica cómo las fronteras se han convertido en membranas asimétricas de las que se puede salir libremente, pero que sirven de protección frente al ingreso de aquello no deseado desde el exterior. La inmigración es, por esencia, del orden de la exterioridad (Sayad, 2008): éste proviene del exterior y, al inmigrar, la exterioridad se convierte en interioridad. “Inmigrar es venir al interior (del exterior) o en lo interno (de lo externo), es estar

¹⁵ El nacionalismo metodológico es “la tendencia a aceptar al Estado-nación y sus fronteras como un elemento dado en el análisis social. Wimmer y Glick Schiller (2003: 578) identifican tres variantes del nacionalismo metodológico: 1) Ignorar o menospreciar la importancia fundamental del nacionalismo para las sociedades modernas. Es frecuente que esta tendencia vaya de la mano de 2) la naturalización o el dar por sentado que las fronteras del Estado-nación delimitan y definen la unidad de análisis. Finalmente, 3) la limitación territorial confina el estudio de los procesos sociales a las fronteras políticas y geográficas de un estado-nación particular” (Levitt y Glick Schiller, 2004:65).

presente aquí (...)” (Sayad, 2008:108), por ende, la peligrosidad para el orden político establecido proviene de que están presentes allí y sacan a la luz la discriminación que funda al estado -ya que sufren la privación del igualador de diferencias del estado moderno que es la ciudadanía-, y son eso que “está ahí” pero que no debería estarlo. El estado construye, a través de su legislación, al migrante como *amenaza*, y aplica el monopolio de la regulación y el control fronterizo hacia él.

Sin embargo, en el campo de estudios sobre migración existen pocas investigaciones sobre el vínculo con la seguridad, e incluso aquellos que sí lo hacen no toman a la seguridad como eje del análisis. A nivel internacional Martin Geiger y Antoine Pécoud (2010; 2012) analizaron el proceso denominado *migration management* y a los actores internacionales involucrados en éste (OIM, OIT, ACNUR, PNUD, FRONTEX, entre otros), y más específicamente Düvell (2003) y Georgi (2010) han analizado a la OIM como el organismo que ha posibilitado la instalación de este paradigma. En el Cono Sur estos estudios son casi inexistentes, salvo algunos de los que indagan en la migración dentro de un marco de acción y pensamiento más amplio, gestado a nivel internacional con el apoyo de organizaciones internacionales y agentes privados y que domina las lógicas de construcción de la política migratoria desde mediados de los años 90, principalmente en América Central y del Sur: el paradigma de la *governabilidad migratoria* (Estupiñán Serrano, 2013). Eduardo Domenech (2013) también estudia cómo a partir de la instauración del “nuevo régimen global de control de las migraciones” el migrante “irregular” se convierte en la categoría para nombrar a los sujetos que serán objeto del control estatal para lograr que los flujos sean “ordenados y manejables”. El autor plantea que incluso los programas de regularización migratoria son elementos de control y vigilancia, pero no en el sentido tradicional en que se entiende al control migratorio -como detenciones y expulsiones-.

Quienes han analizado al paradigma de la “governabilidad migratoria” principalmente desde el sur (Domenech, 2007; 2013; Santi, 2011a; Clavijo, Dalmaso y Pereira; 2013) y en el contexto internacional y europeo más

específicamente (Geiger y Pécout, 2010), plantean que éstas lógicas también suponen políticas y prácticas de regulación restrictivas que implican además de detenciones, rechazos en frontera, uso de perfiles y tecnologías de vigilancia que criminalizan a ciertos grupos sociales. Más aún, la *irregularidad* como categoría política, un cuestionamiento a su origen y usos y una visión del control en sentido amplio, pero en el marco de la gobernabilidad migratoria como paradigma dentro del cual se funden las políticas regionales, es indispensable para comprender cómo aparecen hoy el terrorismo -y la migración como su principal vector-, como las nuevas amenazas a la seguridad en la región en el cuadro de este proceso *(in)securitizador*.

Magliano y Clavijo (2011) analizaron la agenda sobre migraciones de la región y encontraron que la introducción de la lógica seguridad-migraciones atravesó los debates de los organismos internacionales y regionales, y es a través de la cual se estudió y se legisló en torno a fenómenos como la trata de personas, en los cuales la conceptualización de la movilidad como *amenaza* a la seguridad nacional conllevó a una necesaria *(in)securitización* de la cuestión, estrechando así los niveles de análisis y de propuestas de políticas. La *(in)securitización* del debate opera en dos sentidos, el primero en relación a la protección del migrante y su vulnerabilidad –el migrante como víctima de estas amenazas-, y el segundo en términos de criminalización del migrante, su conceptualización como una *amenaza* que debe ser combatida, y que articula discursos y prácticas discriminatorias (Magliano y Clavijo, 2011).

d. Estudios sobre terrorismo y migración: algunos antecedentes de investigación

Es muy difícil encontrar estudios que analicen la relación migración-terrorismo en el Cono Sur, ya que los trabajos sobre el terrorismo como categoría (y práctica) internacional lo estudian, generalmente, desde la perspectiva “occidente vs islam”¹⁶ utilizando elementos que localizan al terrorismo en ciertas

¹⁶ Ver Viganó (2007).

culturas, países y prácticas¹⁷. No obstante, también se hace difícil identificar específicamente a aquellas investigaciones que introducen en el análisis del terrorismo a la migración. En general, éstas parten del Derecho Internacional o interno de los diferentes países, y la mirada desde lo jurídico predomina ampliamente. En esta línea encontramos, por ejemplo, un estudio de Piscitello y Andrés (2007) que analiza desde la Argentina las repercusiones de la lucha antiterrorista para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, principalmente las consecuencias para los desplazados internos y refugiados.

Otros autores han analizado al concepto de terrorismo a nivel internacional a partir de su *(in)definición* y las consecuencias que un tipo penal tan difuso genera para los derechos humanos (Torres Vásquez, 2010; Musolino, 2010) hasta los usos del Derecho Penal, reformas de legislaciones internas y leyes antiterroristas en los ámbitos nacionales (Viganó, 2007). Pero los mayores aportes han profundizado específicamente en el estudio de la categoría *terrorismo* y su *(in)definición* a nivel internacional (Álvarez Conde y González, 2006) introduciendo una mirada hacia al migrante como un grupo social criminalizado como la consecuencia directa de este vacío legal (Gómez, 2002). Axat (2011) hace un análisis más profundo sobre la “implantación” de leyes antiterroristas en la Argentina, teniendo presente su contexto histórico-social particular: el haber tenido una época de terrorismo de estado, y el haber sufrido dos atentados terroristas. Con estas consideraciones, plantea que la armonización de una legislación antiterrorista con la efectiva protección de los derechos humanos no es fácil de lograr en el país, ya que incrementa el poder de policía del estado y le da lugar para criminalizar grupos sociales específicos, tal como ha ocurrido en otros momentos históricos.

A nivel regional existen trabajos que analizan a la lucha antiterrorista desde el 11/S y sus consecuencias, como por ejemplo un recrudecimiento del cierre de las fronteras que impacta directamente sobre las poblaciones que se mueven a través de éstas y sobre sus derechos de paso y permanencia, y también se han enfocado en el uso o abuso de medidas preventivas, de castigo o de expulsión

¹⁷ Para ver esta perspectiva en el Cono Sur, existen estudios críticos como el de Lynn (2008) que analiza la veracidad de una posible “amenaza terrorista islámica” en la triple frontera.

para con los migrantes más específicamente (Rocha Romero y Ocegueda Hernández, 2013; Alonso Meneses, 2014). El 11/S se convierte en un mojón histórico, teórico y político indispensable, y en el campo de los estudios sobre terrorismo la migración va a tomar mayor protagonismo como variable a partir de este momento (Bigo, 2005).

En otro estudio específico del caso argentino, Calveiro (2012) hace un recorrido por la construcción del terrorismo como “enemigo externo”, encontrando regularidades en la asociación a acciones particulares: violencia replicada, indiscriminada, semiclandestina, con la incorporación de intenciones políticas o sociales para definir al terrorismo a nivel internacional. La autora plantea que las legislaciones antiterroristas se convierten en estados constantes de excepción, ya que incluyen la suspensión de las garantías constitucionales, y se genera un estado de guerra permanente, con un enemigo que es siempre difuso y recreado constantemente en el discurso y en la práctica por los estados y organismos internacionales. El estudio sólo del terrorismo no nos permite un abordaje acabado del vínculo con la migración ya que no existen investigaciones que se cuestionen por qué ésta aparece como un *riesgo* indiscutible para la seguridad de los estados en la lucha antiterrorista. El migrante ingresa como posible amenaza terrorista al ser quién se mueve a través de las fronteras, y es ubicado como una *nueva amenaza* conjuntamente, e indivisible a veces, del terrorismo.

Este recorrido por los antecedentes y las consideraciones que han surgido dieron pie para organizar y llevar adelante esta investigación, y en el apartado siguiente especifico la estructura de este trabajo y las técnicas de recolección y análisis de los datos.

3. Diseño metodológico

Luego de las consideraciones teóricas y del análisis de los antecedentes en el campo de estudios, el objeto se presentaba como poco explorado empírica y teóricamente, por lo que fue necesario diseñar una metodología que permitiera abordarlo de forma exhaustiva, atendiendo a su complejidad. Para esto, elegí una

metodología del tipo cualitativa que me permitiese indagar en el campo y dejar que éste hable por sí mismo. El vínculo terrorismo, seguridad y migraciones requiere un corpus documental amplio ya que son diversos los actores y procesos que intervienen en su configuración, y a medida que fui avanzando en la investigación fui descubriendo a la vez otros nuevos actores intervinientes nombrados en los documentos, hasta llegar al punto en el que éstos se referían mutuamente y en el que el corpus estaba, a título de esta investigación, completo. Elegir documentos internacionales y regionales en formato de informes, resoluciones y declaraciones estuvo motivado por la necesidad de reconstruir los discursos internacionales que se plasman de diversas maneras, pero que tienen relevancia en relación a quiénes los publican y en qué contextos.

En un primer momento, se escogieron los documentos¹⁸ atendiendo a su pertinencia en relación al terrorismo y la migración, específicamente. Se seleccionaron documentos de Naciones Unidas (NU), en primera instancia resoluciones de la Asamblea General que, aunque no son de carácter vinculante para los estados, reflejan visiones aún más amplias que en cualquier otro organismo de la NU por estar allí representados con voz y voto la mayoría de los países del mundo, y por estar las luchas de poder estructuradas de formas diferentes. Luego, las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad fueron seleccionadas con el objeto de ver allí las verdaderas disposiciones que se han establecido en torno al terrorismo y las formas de acción para su prevención, combate y eliminación. En ambos casos, el criterio de selección se basa en el momento de creación del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas¹⁹, el

¹⁸ Ver ANEXO B: listado de documentos internacionales analizados.

¹⁹ Entre 1963 y 2004, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la comunidad internacional ha elaborado 13 convenios de lucha contra el terrorismo abiertos a la participación de todos los Estados Miembros. En 2005, la comunidad internacional también introdujo cambios sustantivos en tres de estos instrumentos universales, para que contemplaran específicamente la amenaza del terrorismo; el 8 de julio de ese año los Estados aprobaron las enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, y el 14 de octubre concertaron acuerdos sobre el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y el Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental. Desde 1972, la Asamblea General ha venido prestando atención al terrorismo como problema internacional y a lo largo de la década de los 80 ha tratado la cuestión de manera intermitente en sus resoluciones. Durante ese período, la Asamblea también aprobó dos instrumentos relativos a la lucha contra el terrorismo: la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (en 1973) y la Convención Internacional contra la toma de rehenes (en 1979). En diciembre de 1994, la Asamblea volvió a ocuparse de esta cuestión en una Declaración sobre medidas para

cual concentra y promueve los debates en torno a la lucha contra el terrorismo. A la vez, el segundo criterio de selección se circunscribe a la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo²⁰ para abordar dos categorías sumamente complejas pero cuya relación evoca una perspectiva muy definida y se relaciona directamente con las implicancias para la movilidad humana. Por ende, en la Asamblea General se han seleccionado resoluciones del tipo “Derechos Humanos y terrorismo” y “Protección de los Derechos Humanos en la Lucha contra el Terrorismo”. Para el Consejo de Seguridad, definí estudiar todas las resoluciones concernientes a la cuestión del terrorismo, y para ambos casos de dejar de lado sólo aquellas que no aportaban información relevante o diferente en su contenido, no por ello abandonando la significancia de eso.

Para organismos regionales, seleccioné documentos de la Organización de Estados Americanos (OEA) ya que ésta posee un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y resoluciones específicas a terrorismo, seguridad y derechos humanos desde el año 1996 en el que se aprueba la primer declaración para “Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo” luego de una conferencia especializada contra el terrorismo, y a partir de allí fui eligiendo declaraciones, convenciones y resoluciones específicas al terrorismo y derechos humanos en la región. A su vez, en un marco regional más acotado pero más específico, el MERCOSUR ha aprobado, desde 1998, planes de cooperación recíproca en materia de seguridad regional y terrorismo que fueron adoptados también para el análisis.

El estudio también se enfocó en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un reconocido organismo rector de las medidas y de los debates en torno a las migraciones actuales, que aparecía en los antecedentes y

eliminar el terrorismo internacional (A/RES/49/60). En 1996, en una resolución complementaria (A/RES/51/210) se estableció el Comité Especial sobre terrorismo. Desde entonces la Asamblea se ha venido ocupando del problema del terrorismo de manera sistemática. Fuente: Página web del Comité contra el Terrorismo <http://www.un.org/es/sc/ctc/laws.html>

²⁰ Este criterio está relacionado a la existencia de 14 instrumentos internacionales para la lucha contra el terrorismo (ver anexo A) que se vinculan a estrategias específicas de actuación para los estados en la lucha contra el terrorismo, pero que de igual manera se encuentran citadas y referenciadas en las resoluciones que se han seleccionado y no aportan información relevante a la cuestión en estudio, además de que son anteriores en el corte temporal que se ha definido. El título “derechos humanos” en estas resoluciones contiene específicamente al derecho humanitario y al derecho a la protección de los refugiados desglosados en su interior y referenciados, de ahí que sea pertinente para esta investigación atender a estas resoluciones.

en la literatura por su importancia en el tema, y que también fue surgiendo en otros documentos internacionales y regionales. El año desde el cual se seleccionaron sus informes es el 2000, año del primer *World Migration Report* en el cuál se hacen análisis sobre las agendas migratorias internacionales, propuestas de políticas, tendencias, entre otras. Estos informes tienen una comprensión global de la cuestión, además de debates particulares por regiones o por temas, y en éstos la seguridad y los derechos humanos tienen un rol fundamental. Se han seleccionado aquellos que comprendan estas temáticas, o que sean específicos a la región del Cono Sur, y además, se complementaron con algunos estudios sobre migración que la OIM realiza sobre temas específicos. Al incorporar a la OIM al análisis, otra instancia regional entró más tarde en la investigación, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), promovida por la OIM. Esta instancia fue indispensable para la adopción de políticas coordinadas en la región en materia migratoria desde el año 1999. Para todos los documentos, la búsqueda y el análisis se realiza a partir de los años 90 como quiebre y cambio en las políticas de migración y seguridad, y hasta el 2011 que es el año de aprobación de la última ley antiterrorista en la Argentina.

Para la Argentina, seleccioné aquellas leyes específicas a migración y terrorismo²¹ desde el año 2000 en el cual se aprueba la “ley del arrepentido” (ley n° 25.241), en la que se empieza a debatir la definición de terrorismo y actos terroristas en el marco nacional. Antes existieron proyectos de ley, más aún luego de los atentados que se sucedieron en la Embajada de Israel (1992) y en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, pero que no fueron aprobados, principalmente por disidencias políticas y cuestionamientos a las investigaciones en la causa.²² Como ya mencioné, para la Argentina no utilicé sólo

²¹ Leyes seleccionadas:

-Ley del arrepentido n° 25.0241 del año 2000

-Nueva ley de migraciones n° 25.871 del año 2003

-Leyes n°26.023 y 26.024 del año 2005 por las que se incorporan con rango constitucional a la Convención Interamericana Contra el Terrorismo y al Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

-Ley general de reconocimiento y protección de Refugiados n° 26.165 del año 2006

-Ley antiterrorista n° 26.268 del año 2007

-Ley antiterrorista n°26.734 del año 2011

²² “Por los cuestionamientos, fue rechazada en mayo de 1998 por los mismos senadores del PJ que ayer la apoyaron, aunque con un ingrediente: aquella vez la pedía Eduardo Duhalde para aplicarla en el esdarecimiento del crimen de José

las leyes sino también los debates legislativos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores (aquellos debates que estaban disponibles), ya que en ellos es posible reflejar las disputas políticas en torno a la construcción de las categorías que se intenta analizar. Han quedado fuera del análisis los numerosos aportes de las organizaciones sociales en Argentina (CELS, LA ALAMEDA, CORREPI) que han estudiado las leyes antiterroristas y sus consecuencias para los derechos, ya que como decisión metodológica se optó por intentar comprender la conformación del discurso estatal y de organismos interestatales, notando la amplitud documental y las limitaciones de tiempo y espacio de este trabajo.

Luego de tener el corpus documental completo, utilicé la herramienta Atlas.ti para el procesamiento de los datos, a través de la técnica de análisis crítico del discurso (ACD). El análisis comenzó con la codificación y desagregación de pasajes textuales en relación a las categorías buscadas (Sayago, 2014). En este caso, muchas categorías fueron surgiendo en el propio análisis y se convirtieron en las que guiaron la investigación. Estas categorías *emergentes* en el proceso se convirtieron en indispensables para el entendimiento acabado del tema. Un vez que los fragmentos fueron seleccionados, se extrajeron y agruparon en nuevos textos que me permitieron identificar su relevancia, sus similitudes y diferencias, armando nuevos grupos y categorías a partir de éstos. Este proceso, que implica un constante:

(...) etiquetamiento-desagregación-reagregación es impulsado por una tarea de interpretación que debe ser altamente reflexiva, ya que es necesario evaluar de manera constante la validez de las semejanzas y diferencias reconocidas. Debemos tener en cuenta, de acuerdo con los objetivos de la investigación, hasta qué punto conviene señalar las diferencias y hasta qué punto conviene ignorarlas. También debemos esmerarnos en encontrar correspondencias entre los sesgos valorativos, con el fin de reconstruir las matrices de sentido que articulen las distintas representaciones discursivas (Sayago, 2014:6).

Luis Cabezas, y el menemismo lo impidió. Ahora, la norma no se aplicará a ese delito, porque fue limitada al terrorismo". Diario Clarín, año 2000.
<http://edant.clarin.com/diario/2000/02/24/t-01201d.htm>

Por esto, realizar un análisis crítico nos lleva aún más allá, para identificar no sólo estructuras lingüísticas o al discurso como tal, sino a encontrar y estudiar los ambientes sociales, políticos y culturales de los discursos. Teun van Dijk (1995; 1999; 2003) ha explorado en este campo y realizado grandes aportes, identificando que en la elaboración de un discurso se involucran las representaciones mentales de las personas, las estructuras discursivas y significados, las convicciones ideológicas y el contexto social y político en el que se está inmerso. En este sentido, Peña Vera y Pirela Morillo (2007) recuperan algunas reflexiones de Foucault (2003) al respecto en las que éste plantea que aquellas ideas y pensamientos que encontramos en los documentos son realizaciones de la materialidad documental que cada sociedad construye de forma específica y organizada, por ende, sujetos a los cambios, continuidades y rupturas que las sociedades y su historia poseen. Van Dijk (Silva, 2002) plantea que no es posible estudiar el discurso sólo a partir de un análisis estructural, sino que es necesario dar cuenta del discurso como una acción social que se sucede en un marco de comunicación, interacciones y comprensión que se ven inmersas, a la vez, en marcos aún más amplios de estructuras y procesos sociales, políticos y culturales. El ACD trata de problemas sociales, y se basa en ciertos presupuestos: las relaciones de poder son discursivas; el discurso constituye la sociedad y la cultura; el discurso hace un trabajo ideológico; el discurso es histórico; el enlace entre el texto y la sociedad es mediato; el análisis del discurso es interpretativo y explicativo y el discurso es una forma de acción social. (Van Dijk, 1999: 24-25).

El ACD no es un método o una teoría en sí mismo, sino que cualquier técnica de análisis de discurso sirve si es usada con el propósito de investigar críticamente las muchas formas del poder en las relaciones sociales y cómo los discursos discriminadores se legitiman y se reproducen (Van Dijk, 2006). Por esta razón, estas herramientas me han permitido abordar la relación migración-seguridad-terrorismo, deconstruyendo los discursos tradicionales y permitiendo avanzar más allá de lo que expresan los documentos internacionales o las leyes. El interés por estudiar esta conjunción tan diversa de documentos proviene de un

concepto que Van Dijk enuncia, *el contexto*, como una categoría central a la hora de pensar los discursos que se van a analizar. El contexto es la manera en la que la gente interpreta su ambiente social, de forma subjetiva e individual, y es interiorizado por los participantes de la situación comunicativa. Un *modelo mental contextual* (Van Dijk, 2007:33) incluye desde situaciones cotidianas hasta la historia personal o social que ese individuo construye para interpretar(se) e interactuar en una situación determinada.

Pensado en la elaboración de las leyes, es interesante abordarlas reconociendo en cada una el contexto social, económico y político internacional y regional que está influyendo en las formas en las que cada legislador o partido político lee la realidad y actúa, siendo necesario además pensar en el recorrido histórico de la Argentina para poder establecer los significados construidos en torno al *otro*, en este caso, en torno al migrante, y qué modelos mentales pueden estar jugando en las formas de definir conceptos en las legislaciones, en elegir ciertos temas por sobre otros, en dar por supuestos ciertos conceptos predefinidos internacionalmente, entre otras cosas. Lo mismo para los documentos internacionales: el contexto internacional, quiénes están debatiendo y desde dónde, en qué momento y lugar, bajo que supuestos, son fundamentales para comprender las categorías que se utilizan a la hora de hablar de migración, y de relacionarla a cuestiones de seguridad y terrorismo.

CAPÍTULO II

Nuevos marcos, viejas amenazas: del terrorismo, la migración irregular y la migración forzada como “nuevas amenazas” a la seguridad en el contexto internacional

1. Introducción

La caída del Muro de Berlín en 1989 significó, para la configuración bipolar del mundo, la desaparición del comunismo como enemigo único e identificable en países o regiones –la URSS, su zona de influencia y Cuba- y además, la desaparición de una narrativa que justificaba acciones, legislaciones y omisiones en pos de la seguridad internacional “amenazada” por este enemigo. Esta narrativa implicaba que el estado, la democracia y la estabilidad estaban en *riesgo* si el comunismo alcanzaba sus estructuras o llegaba a la sociedad. Pero como consecuencia de la desintegración de la URSS, comenzó a identificarse al *riesgo* – antes circunscripto- en todos los rincones del planeta y en todos los niveles políticos, sociales y económicos. La aparición del terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y la migración *irregular* como “nuevas amenazas” proviene de este proceso, en el cual la visibilidad del capitalismo y la globalización ubicó a las fronteras como espacios de potencialidad de intercambio de bienes, servicios y personas, pero también a su vez, de *riesgos*. Las fronteras se convirtieron en espacios por los que aquellos actos considerados como delitos, o aquellas personas consideradas como infractores de la ley, podían salir y “esparcirse”. En estos cambios, los actores internacionales y regionales van a cumplir un rol fundamental y los discursos internacionales van a proponer y disponer medidas para hacer frente a estas supuestas amenazas.

Englobadas bajo el adjetivo de “nuevas” se ha intentado invisibilizar su origen histórico y político que data de mucho antes del fin de la Guerra Fría, y a

aquellos procesos sociales y políticos bajo las cuáles emergen. El concepto de *nuevas amenazas* está en directa relación con cómo se caracteriza al *riesgo*: hoy éste se ha expandido y contempla ahora a aquellos ecológicos -que amenazan la vida en el planeta-, a la criminalidad internacional -mafias, drogas, lavado de dinero y corrupción que amenazan a la estabilidad social- y a aquellos que amenazan con la desintegración de sociedades nacionales e identidades – modernas-, pero que ya no se condensan bajo la máscara del comunismo ni se personifican en uno o dos estados, sino que son transnacionales, deslocalizados geográfica y políticamente, pero que interpelan a la soberanía estatal y a la sociedad en su conjunto -entre los que entrarían el terrorismo y la migración, pero no cualquier terrorismo, ni tampoco cualquier migración, como se verá más adelante-. Por ende, las amenazas van a convertirse en “amenazas a la civilización” en un sentido más complejo (Buffotot, 1994).

En este capítulo, propongo analizar los marcos internacionales y regionales sobre migración, seguridad y terrorismo, para identificar narrativas y actores, comprender cómo y porqué la migración aparece enmarcada como una *nueva amenaza* y qué tipo de migración, encontrando dos elementos claves para estructurar el análisis: la migración como *amenaza* -en sí misma- y la migración como *posible vector del terrorismo* –principalmente la migración forzada-, con debates y legislaciones específicas. Los organismos analizados son Naciones Unidas –Asamblea General y Consejo de Seguridad, los cuales legislan en torno al terrorismo y la seguridad-, organismos creados al efecto como la UNODOC (Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas)-, la Conferencia Suramericana de Migraciones, la OEA y el MERCOSUR. Además, la literatura identifica como fundamental para un estudio de este tipo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)²³ ya que estas nuevas amenazas son definidas como transnacionales, y como tales, implican a la frontera como lugar de conflicto por excelencia, materia que es el eje de este organismo. La OIM fue creada en 1951 luego de los desplazamientos masivos causados por la Segunda Guerra Mundial,

²³ Santi (2011a, 20011b) y Ortiz (2011) han indagado en el rol de la OIM en la institucionalización de la Conferencia Suramericana de Naciones como el ámbito privilegiado de discusión y cooperación sobre el control de los flujos migratorios de la región.

primero como un Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) para convertirse en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1989. Hoy cuenta con 162 estados miembro y es un organismo asociado a UN, además de trabajar conjuntamente con otros organismos internacionales y regionales. Su objetivo es la gestión “ordenada y humana de la migración”, definiendo que ésta es “inevitable, necesaria y conveniente”²⁴ para los estados y buscando que esta gestión asegure el “mayor de los beneficios posibles” para los países de destino.

2. El terrorismo y su (in)definición: todos somos terroristas

El terrorismo, como dijimos, no es nuevo en la agenda internacional, lo que sí se convierte en novedoso son sus métodos de actuación y sus redes transfronterizas que desdibujaron los intentos por combatirlo que habían existido hasta los años 90. Desde los atentados en Marsella en el año 1934 por terroristas macedonios-búlgaros y croatas, que dieron como resultado la muerte del rey de Yugoslavia Alejandro I y del Ministro de Relaciones Exteriores francés Louis Barthou, el terrorismo se incorporó en la agenda internacional²⁵ como un tema central, e incluso se comenzaron a estudiar proyectos sobre un convenio para la prevención y castigo del terrorismo durante una Conferencia en Ginebra en el año 1937, que resultó en dos instrumentos: la Convención para la Prevención y la Represión del terrorismo, y la Convención para la Creación de una Corte Penal internacional (pero que nunca fueron ratificadas ni entraron en vigor). Desde el año 1963, se elaboraron 19 instrumentos jurídicos universales y cuatro enmiendas

²⁴ “La migración es inevitable, necesaria y conveniente –pero se debe gestionar adecuadamente. La migración es inevitable debido, entre otras cosas, a los aspectos demográficos, económicos y medioambientales. La migración es necesaria para satisfacer la demanda laboral y garantizar la disponibilidad de personas con competencias específicas y el dinamismo de las economías y las sociedades. La migración es conveniente tanto para los migrantes como para las sociedades de acogida –cuando se gestiona de manera justa y humana, en aras de la consecución del potencial humano”. Global Migration Trends Factsheet (2015). Disponible en:

http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/iom_snap_es.pdf

²⁵ Desde 1889 existieron esfuerzos conjuntos de la Comunidad Internacional para generar coordinación estratégica entre fuerzas de seguridad internas para combatir a los atentados con fines políticos, pero el enemigo era claramente definido: el anarquismo. Es la Convención de Ginebra de 1937 la cual ensaya una definición de terrorismo más comprensiva en la cual ya no es el anarquismo sino “actos criminales” contra un Estado que intenten infundir “terror” (Aparicio-Ordás y González-García, 2013).

para prevenir los “actos terroristas”²⁶.

En 1997, el Programa de Control de Drogas de Naciones Unidas y el Centro para la Prevención del Crimen Internacional se unificaron para formar la Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (UNODC)²⁷, la cual comenzó, en 1999, a enfocarse en el antiterrorismo a través de la Oficina de Prevención del Terrorismo (TPB). Su mandato busca específicamente contribuir a la ratificación y cumplimiento los instrumentos internacionales contra el terrorismo, y principalmente generar cooperación regional en la materia y legislaciones nacionales acordes al sistema internacional de prevención y lucha contra el terrorismo. Estas funciones fueron reimpulsadas en el 2002, luego de los atentados del 11/S y, desde el 2003, esta oficina administra el “Proyecto Global para reforzar el régimen legal contra el Terrorismo”. Dentro de los organismos que trabajan asociadamente con la Oficina, aparece la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras. En el 2006 se aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas (A/RES/60/288), en la cual todos los estados miembro acordaron formas comunes de acción frente al terrorismo, con una salvedad que debía atravesar a la lucha antiterrorista: la protección de los derechos humanos. La Estrategia plantea que,

La defensa de los derechos humanos y el sostenimiento de la ley mientras se combate el terrorismo están, de hecho, en el centro de la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas. Los estados miembro reconocieron que medidas antiterroristas efectivas y la protección de los derechos humanos no eran metas conflictivas, sino complementarias, y objetivos que se refuerzan mutuamente²⁸.

Sin embargo, la existencia desde el año 2000 de instrumentos internacionales que remarcan las violaciones sistemáticas de derechos por parte de los estados en la lucha antiterrorista demuestran que, a pesar de que se presenten como “complementarias”, la protección de los derechos humanos y el antiterrorismo son, por definición, mutuamente excluyentes. Las primeras resoluciones de la

²⁶ Ver ANEXO A.

²⁷ Información extraída de unodc.org

²⁸ Información extraída de unodc.org.

Asamblea General que eran específicas de “Derechos Humanos y Terrorismo” hablaban de la violación de derechos por parte de los terroristas e instaban a los estados a combatirlos, pero luego del año 2000 éstas comienzan a reflejar cuestiones más problemáticas, instando ahora –y manifestando preocupación por hechos ocurridos- a los estados a no olvidar que, en el combate contra el terrorismo, deben respetar las disposiciones internacionales en materia de derechos²⁹.

Otra de las cuestiones que la Estrategia destaca es la necesidad de adherirse a las 40+9 recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) para combatir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, tal como se estipuló en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo del año 1999. Combatir el terrorismo socavando su capacidad de financiamiento, que se volvió vital en el momento de su transnacionalización (Reinares, 2005), se convirtió en el principal elemento de lucha en el ámbito internacional, intentando dilucidar los mecanismos con los cuáles los grupos terroristas subsisten y crecen, bajo el supuesto de que las redes criminales internacionales se entrelazan y retroalimentan financieramente, y con estrictas recomendaciones y obligaciones para los estados en el ámbito del control.

En el ámbito regional existen varias iniciativas con respecto a la firma de convenios contra el terrorismo que se condensaron en la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo en 1998, con marco en la Organización de Estados Americanos (OEA). Ya en 1971 los estados americanos habían firmado la “Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional”, pero en los años 90 los cambios en el modus operandi de los grupos terroristas y la extensión de éstos alrededor del mundo generaron la necesidad de repensar y reformular las estrategias existentes, y el compromiso de trabajo conjunto y regional fue una de las principales. En la

²⁹ Específicamente, en el 2003 las resoluciones no se titulan ya “Derechos Humanos y terrorismo” de manera genérica como se lo hacía desde 1994, sino que se denominarán “Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el Terrorismo” (A/RES/57/219).

Primera Cumbre de las Américas de 1994, la primer Conferencia Especializada en terrorismo de 1996, y la segunda Conferencia Especializada en terrorismo celebrada en 1998, los estados se comprometieron a “prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”³⁰, y fue en esta última en la que se planteó la creación, dentro de la OEA, de un Comité específico que en 1999 fue ratificado por la Asamblea General de Naciones Unidas. Éste se encarga hoy de la asistencia técnica para los estados y posee 10 programas divididos en seis áreas: controles fronterizos, controles financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y consultas, ejercicios de gestión de crisis, y desarrollo de políticas y coordinación internacional.

Luego del 11/S, nuevos mecanismos y enfoques fueron considerados necesarios, y regionalmente se adoptaron instrumentos renovados para la acción: la “Resolución para el fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo” (RC.23/RES.1/01) de 2001, y en el mismo año, la Resolución “Amenaza Terrorista en las Américas” (RC.24/RES.1/01) invocaba al Tratado de Asistencia Recíproca (1947) que establece que, un ataque a un estado americano, es un ataque contra todos los estados americanos. En el año 2002, los estados aprobaron la “Convención Interamericana contra el Terrorismo” (AG/RES. 1840). En el texto se ratifican todos los instrumentos internacionales relacionados con la lucha contra el terrorismo, y además, se establecen algunos artículos que serán, luego, el comienzo de una serie de medidas nacionales que se adoptarán en los países de América Latina, y especialmente en Argentina, sobre prevención de la financiación del terrorismo³¹.

³⁰ Información extraída de http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca_nosotros_historia.asp

³¹El artículo 4, denominado “Medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo”, establece que:

1. Cada Estado Parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una cooperación internacional efectiva al respecto, la cual deberá incluir:

a. Un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Este régimen destacará los requisitos relativos a la identificación del cliente, conservación de registros y comunicación de transacciones sospechosas o inusuales.

b. Medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores. Estas medidas estarán sujetas a salvaguardas para garantizar el debido uso de la información y no deberán impedir el movimiento legítimo de capitales.

Sin embargo, los estados no se han puesto de acuerdo en una definición clara y explícita del terrorismo, incluso cuando se intentó en algunos instrumentos (como en los que resultaron de la Convención de Ginebra en 1937), éstos no fueron ratificados. ¿Cuáles son las razones? Para los estados, la inexistencia de una definición cerrada del terrorismo permite englobar en esta categoría a cualquier acto o individuo que sea visto como “amenaza” y cuya eliminación o neutralización deba ser justificada. Históricamente, los movimientos de liberación nacional o las luchas sociales en contra de estados totalitarios o regímenes opresivos han sido catalogados como terroristas para invisibilizar sus luchas y neutralizar sus objetivos políticos. Existe un consenso en torno a que no es aceptable para la comunidad internacional que un estado recurra a la violencia para fines políticos pero, a la vez, existe poco consenso a la hora de definir cuáles reivindicaciones pueden ser consideradas como “derecho de autodeterminación de los pueblos” como reza la Carta de Naciones Unidas, y cuáles son actos terroristas en contra de un estado legítimo.

Los debates en torno a las medidas internacionales en contra del terrorismo se han dado en diversos ámbitos. Naciones Unidas es un organismo clave en la definición de enfoques y categorizaciones de agenda internacional, ya que en ella se encuentran representados—dejando de lado aquellos debates sobre la efectividad y la verdadera capacidad de decisión equitativa de todos los países— la mayoría de ellos. Así mismo, dentro de los órganos de NU existen diferencias, ya que la representación de los países varía: en Asamblea General se encuentran todos aquellos reconocidos por la Comunidad Internacional, a diferencia del Consejo de Seguridad, en el que sólo se encuentran cinco “potencias” (Estados

c. Medidas que aseguren que las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado Parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo. Cada Estado Parte deberá informar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera.

2. Para la aplicación del párrafo 1 del presente artículo, los Estados Parte utilizarán como lineamientos las recomendaciones desarrolladas por las entidades regionales o internacionales especializadas, en particular, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y, cuando sea apropiado, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD).

Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y China) con voz y voto, y miembros representantes de los diferentes continentes, de forma rotativa, pero sin voto. Así, pueden identificarse claras distancias entre unas y otras resoluciones, destacando que sólo el Consejo de Seguridad tiene la capacidad de generar resoluciones vinculantes y aplicar sanciones si éstas no fuesen cumplidas, mientras que la Asamblea General sólo genera recomendaciones.

El Consejo de Seguridad define al terrorismo en su resolución nº1566 (año 2004) como una “amenaza a la paz y seguridad internacionales”, pero para la Asamblea General, desde mediados de los años 90, es definido más como una preocupación por las víctimas y como “destrutivo de los derechos humanos”. Estos dos enfoques son marcadamente distintos, el primero implica considerar al terrorismo como una amenaza a la seguridad, y en esos términos, seguridad puede ser entendida desde múltiples miradas: seguridad nacional, seguridad interna, seguridad de fronteras, entre otras, y los daños no se producen a un individuo o sólo a las víctimas directas, sino que se suponen daños al orden, a la paz y a la estabilidad económica y social de los estados. Desde la segunda perspectiva, la amenaza se apunta claramente contra los ciudadanos e implica las nociones de seguridad humana y personal, con atención en los daños a las víctimas y su reparación. La primera acepción (Sotomayor, 2007) remite a la mirada clásica en la cual seguridad internacional refiere a las condiciones que posibilitan el uso de la fuerza y sus efectos sobre los estados, la sociedad y los individuos, desde la lógica de la guerra, la amenaza y la fuerza militar. Una perspectiva más liberal, como el segundo enfoque, incluiría a otros actores no estatales y a cuestiones sociales, económicas y ambientales como eje, superando a la visión estrictamente militar de la seguridad. El fin de la Guerra Fría provocó en los teóricos y funcionarios el repensar a la amenaza como estrictamente militar, y comenzar a enfocar recursos y acciones hacia temas no convencionales en seguridad (Sotomayor, 2007): seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad física en contra de la delincuencia, seguridad política y de las libertades individuales, entre otras.

En esta línea, la OEA proclamó en el año 1998 que los “actos terroristas”

eran considerados delitos comunes graves con consecuencias negativas para la paz, el estado de derecho, la democracia y el desarrollo socioeconómico; en el 2001 comienzan a ser considerados crímenes de mayor gravedad y amenazas “a la paz y seguridad internacionales”, y aparecen las referencias a las “nuevas amenazas”. Pero es a partir del año 2005 cuando la OEA comienza a utilizar en todas sus declaraciones y resoluciones el concepto de “nuevas y no tradicionales amenazas” que incluyen, según el organismo, aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, y que van a complejizar al concepto de seguridad. Ahora ésta es “multidimensional”, ya que existen nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, y en esta línea ingresa también como “preocupación” la trata de personas³². El concepto de *amenaza* se ve incluso reforzado y orientado a personas individuales pero con riesgos de seguridad colectiva, cuando se plantea que “el Estado puede recurrir al uso de la fuerza sólo contra individuos que amenacen la seguridad de todos y, por tanto, el Estado no puede utilizar la fuerza contra civiles que no presentan esa amenaza. El Estado debe distinguir entre los civiles inocentes y las personas que constituyen la amenaza”³³.

3. La migración como una “nueva amenaza” y los procesos de securitización en el marco de la gobernabilidad migratoria

La cooperación internacional en materia de seguridad y terrorismo se enfoca casi enteramente en la movilidad fronteriza de personas y capital, la que es planteada como un *riesgo* para los estados enmarcándose en el paradigma de las “nuevas amenazas” a la seguridad. En este sentido, la cooperación y el asesoramiento de algunos organismos multilaterales han sido fundamentales³⁴.

³²CICTE (OEA) “Declaración de Puerto de España sobre el fortalecimiento de la cooperación sobre estrategias para sustentar y avanzar la lucha hemisférica contra el terrorismo”. Año 2005

³³Ibidem.

³⁴Guilherme Mansur Dias, por ejemplo, estudió en su tesis doctoral y en artículos publicados (Mansur Dias, 2014; 2015) el rol de los organismos internacionales en el proceso de securitización de la migración, principalmente en el contexto europeo e indagando en cómo las nociones de crimen y seguridad se aproximaron al campo de las políticas migratorias,

Mansur Dias (2014; 2015) trabaja bajo la tesis -que ya mencioné en el capítulo anterior- de que el fin de la Guerra Fría y la expansión del capitalismo generó el aumento de flujos de capitales y bienes, pero con una consecuente restricción de los flujos humanos, supeditados sólo a la demanda laboral. Para el caso europeo, también autores como Huysmans (2000) plantean que la securitización de la agenda migratoria se relaciona con el capitalismo y la ampliación de los mercados, en el sentido de que no sólo la creación de un mercado regional permite la circulación de bienes y trabajadores, sino también de actividades ilegales y criminales, terroristas, solicitantes de asilo e inmigrantes, siendo miradas ahora todas estas cuestiones de forma conjunta y asociadas al libre movimiento en Europa³⁵ (Huysmans, 2000; Bigo, 1994).

Esta mirada sobre la movilidad humana como un posible *beneficio* y también como un probable *riesgo* es la que impulsó la creación de un tipo particular de política de gestión migratoria, para evitar que los estados cierren sus fronteras y se afecte, en consecuencia, el flujo económico y comercial. En 1993, un trabajo de Bimal Ghosh denominado *Towards a new international regime for orderly movements of people* sentó las bases para lo que se conoce como el paradigma del *migration management* el que -a partir del 2000 cuando se internacionaliza con un proyecto al cual la OIM adhiere y del cual Gosh fue asesor- impregnó las estructuras de acción internacionales, regionales y nacionales de los estados del Cono Sur en materia de migraciones. Este modelo busca que todos los actores que están involucrados en los procesos de movilidad –estados, organismos internacionales, ONGs, técnicos, expertos, empresas privadas- se involucren en la elaboración de las políticas migratorias, pensando en una articulación de marcos internacionales como indispensable en la gestión “exitosa”

analizando a la UNODC, entre otros organismos, y en cómo esos discursos se reprodujeron luego en los organismos internacionales y proyectos de financiamiento internacional en la materia.

³⁵La aproximación entre migración y seguridad estuvo relacionada, a su vez, a la afirmación identitaria del bloque regional europeo frente al resto del mundo, ya los discursos que afirmaban la amenaza que migrantes económicos “disfrazados” de solicitantes de asilo representaban para el Estado de Bienestar europeo y al resurgimiento de discursos conservadores racistas y xenófobos, entre otras cosas, a fines de los 80 y principios de los 90 (Huysmans, 2000; 2006). La reproducción luego de estos discursos en los debates internacionales es asociada por Mansur Dias a la estructura de los organismos y al financiamiento que los países o bloques regionales hacen de éstos, lo que influye directamente en el tono y dirección de las discusiones (Mansur Dias, 2015).

de la migración, entendiendo por esto a aquella gestión que asegure que la migración resulte en un “beneficio” tanto para los países expulsores de población como para los receptores.

El concepto de Ghosh no era novedoso, pero sí el contexto de la época y su justificación en que la migración podía constituirse como un factor de crisis permitieron su relanzamiento en un enfoque global (Estupiñán Serrano, 2014) financiado también en otras instancias de discusión de Naciones Unidas por países como Alemania, Suiza y Suecia. En este sentido, Mansur Dias (2015) afirma que este discurso fue reproducido en instancias mundiales a partir del financiamiento que ciertos países hicieron, interesados en que los debates y políticas tengan una dirección específica. El enfoque de la gobernabilidad se muestra como una “tercera vía” entre quienes piden fronteras liberadas y quienes exigen fronteras completamente reguladas, tomando a la “gestión” como el proceso que lograría este camino. “La gestión entonces es una vía aparentemente menos violenta para lograr la regulación y la contención de las migraciones, pues mientras se insiste en la defensa de los derechos humanos de los migrantes acorde con la normativa internacional, se vehiculizan los intereses de unas agendas y unos estados específicos” (Estupiñán Serrano, 2013:13). La producción de conocimiento de la OIM ha influenciado las políticas estatales y el discurso social en torno a la migración desde los años 90, instalando a la gestión de las migraciones como el marco de acción más apropiado y “humanitario”, “así, la gestión es presentada por éstos como la forma idónea para un abordaje efectivo y exitoso” (Estupiñán Serrano, 2014:275).

Estupiñán Serrano (2013) remarca, además, que “gestión” enmascara políticas de seguridad y control como formas de gobierno específicas de la gubernamentalidad neoliberal promovidas por actores internacionales, discursos y prácticas específicas. Para Domenech (2013) estas políticas ocultan al control migratorio bajo la retórica de la protección de derechos humanos de los migrantes: “el pensamiento tecnocrático parece haber encontrado en el control con rostro humano la fórmula largamente buscada para conciliar la lógica estatocéntrica de la soberanía nacional con el imperativo universalista abstracto de los derechos

humanos” (Domenech, 2013:2). Las políticas de “gubernabilidad migratoria”³⁶ que propone la OIM no son una alternativa de respeto a los derechos humanos frente a las lógicas securitarias de control y cierre de fronteras, sino que también ésta supone políticas de regulación restrictivas que generan rechazos en fronteras, deportaciones, expulsiones, detenciones y uso de tecnología de vigilancia y elaboración de perfiles:

La forma de gubernamentalidad de las sociedades posmodernas no es un panóptico en el cual la vigilancia global es puesta sobre los hombros de todo el mundo, sino una forma de *ban-opticon* en el cual las tecnologías de vigilancia clasifican a quienes necesitan estar bajo vigilancia y quienes están libres de ella, según sus perfiles (...) esta tecnología política está basada en técnicas proactivas, anticipativas y performativas y apunta a dominar un futuro caótico con mínima gestión enfocada sólo en grupos de riesgo (así identificados) o grupos en riesgo (Bigo, 2005: 82).

La presencia del migrante es *legítima* cuando tiene beneficios positivos para el país de acogida, pero es *ilegítima* si se considera que tiene consecuencias negativas para la economía, la sociedad, la seguridad, la cultura, etc. Los aspectos *negativos* o *riesgos* de la migración van a ser definidos por la OIM en el año 2003, por ejemplo, como: tráfico, contrabando, migración irregular, inseguridad, xenofobia, racismo, entre otras.

Cuando la OIM plantea que la migración es “inevitable” pero “conveniente” si es “gestionada de manera justa y humana”, asocia a los beneficios de la migración con la necesidad de la gestión técnica y especializada, siendo aquellos beneficios pensados netamente en términos económicos (equilibrio de mercados laborales, impacto en los sueldos y en el consumo, entre otros). Dentro de los aspectos “negativos” se encuentran el *crimen* y la *criminalidad* como conceptos recurrentes en los documentos de la OIM desde el año 2000, apareciendo como un “tema social” que requiere atención. Los migrantes son vistos tanto como objetivos del crimen, vulnerables por sus condiciones sociales y económicas,

³⁶ Sobre el surgimiento y actores involucrados en el régimen global de control de las migraciones, véase Domenech (2005; 2007; 2013), Kron (2010; 2011), Estupiñán Serrano (2014), entre otros.

como perpetradores de éste, es decir, como potenciales delincuentes³⁷.

Para la OIM, antes del 11/S la migración constituía una “amenaza” principalmente económica y social, mayormente asociada a flujos masivos de personas que usaban los recursos públicos y beneficios sociales de manera *ilegal*, pero no era vista como un problema de gravedad o como un atentado a la soberanía e incluso desde algunos estados se planteaba la necesidad de lograr igualdad social y ampliación de derechos para todos los migrantes (OIM, 2005:350). Pero cuando el terrorismo comienza a aparecer como la principal amenaza a la seguridad en la agenda internacional (años 2002-2003), la OIM planteará que:

Aunque la política migratoria no puede prevenir el terrorismo, la OIM considera que puede ser un vehículo importante para un reforzamiento más eficiente de las leyes e inteligencia. Las autoridades migratorias pueden contribuir a una inteligencia nacional e internacional a través de encuentros directos con inmigrantes ilegales y a través de asociaciones en red con fuerzas de seguridad transnacionales y agencias de inmigración (OIM, World Migration Report 2003).

Es decir, para la OIM la política migratoria no puede “prevenir” el terrorismo, pero puede contribuir desde sus conocimientos y ámbitos de actuación a reforzar la inteligencia y prevención, lo que pone en evidencia los avances en materia de tecnología y control que se han realizado en relación a la migración. Pero lo más importante es que, al plantear que los encuentros “directos” con inmigrantes *ilegales* pueden servir para reforzar la inteligencia, la OIM deja ver que considera al migrante como un posible delincuente o un nexo con delincuentes, dándole a la movilidad un carácter sospechoso que se asume de antemano.

³⁷ En este sentido, Abdelmalek Sayad (2010) plantea que es “delincuencia” la categoría que funde la concepción casi “ontológica” que se tiene del inmigrado y del hecho mismo de la inmigración. Sayad introduce la noción de “doble pena” para referir que la asociación de inmigrante con delincuencia está objetivamente en nuestra manera de pensar incluso antes de que un inmigrante pueda cometer un delito o ser procesado. (Sayad, 2010). Existen para el migrante dos tipos de faltas o de culpabilidad, una que tiene que ver con la situación histórica, a la que Sayad denomina falta de la inmigración, y otras faltas que son aquellas que son susceptibles de ser sancionadas por el Código Penal y Códigos contravencionales. La primera es cometida intencionalmente, el emigrante se encuentra en falta con su país de origen, en sentido figurado, y también está en falta como inmigrante en el país de destino, como presencia extraña. La asociación directa del migrante con el crimen y la criminalidad es una clara muestra de que la presencia en el país de acogida es siempre “extranjera”.

El paradigma de la gobernabilidad tuvo su lugar en Latinoamérica desde mediados de los años 90, bajo cuyos lineamientos se estructuraron los regímenes migratorios regionales y nacionales. Fue la Conferencia Internacional de Población celebrada en El Cairo en 1994 y su Programa de Acción los cuales sentaron las bases en diversas cuestiones, siendo la “migración internacional” una de las fundamentales. El programa establecía que la “migración internacional ordenada” podía tener efectos positivos en las comunidades de acogida de migrantes, e instaba a los países a generar mecanismos de cooperación y diálogo para coordinar acciones que garanticen que ésta tenga “impactos positivos” y contribuya al “desarrollo de los países”. Lo interesante de este programa es que establecía medidas diferenciadas para “migrantes documentados” –a los que por momentos refería como “trabajadores documentados” o “trabajadores migrantes documentados”- y “migrantes indocumentados”, identificando a los primeros como “beneficio” para el país destino ya que “en su mayoría los migrantes suelen estar en la edad más productiva y poseen la formación profesional que necesita el país de acogida, y su admisión está en consonancia con la política nacional” (Informe de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo, 1994). En cambio, los “migrantes indocumentados” eran relacionados con la soberanía estatal, manifestando que todos los estados poseen “el derecho soberano de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones” (Informe de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo, 1994), entonces éstos son quienes ingresan de manera que no cumplen con los “requisitos” que establece el país de destino para la entrada. En este programa, la “migración indocumentada” era relacionada a cuestiones de seguridad pero entendida en términos de seguridad personal y protección para prevenir que éstos sean explotados y que sus derechos humanos fundamentales sean garantizados, pero no existe mención alguna a cuestiones de “seguridad nacional” o “internacional” en relación a la migración –o a ninguna de las otras cuestiones a la que refiere el programa, como igualdad de género, salud, educación y desarrollo sostenible-.

A partir de las declaraciones que instaban a los estados a cooperar en materia migratoria, es que comienzan a sucederse foros consultivos regionales que buscan coordinar medidas y sentar las bases de las políticas migratorias nacionales (Gurrieri, 2005). Para Mármora (2010) esta declaración se relaciona con el rechazo por parte de los países “desarrollados” de realizar una conferencia mundial sobre migraciones, lo que llevó a que los estados busquen instancias regionales, no vinculantes, de cooperación. Además, este autor (2005, citado en Gurrieri, 2005) considera que muchas de las regiones ya habían comenzado con articulaciones regionales mucho antes de que se realice- principalmente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)-, finalmente, el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo en el año 1999 en Lima, del cual participaron casi todos los países de la región. Como seguimiento de éste, se realizó en Buenos Aires la I Conferencia Sudamericana sobre migraciones, para instituirse luego como un foro consultivo regional anual³⁸. La cooperación técnica de la OIM para la realización de estos foros es parte fundamental del proceso (Gamarra Mújica, 2000; Gurrieri, 2005):

La CSM cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de apoyar los mecanismos de seguimiento del proceso, del Plan de Acción, de las iniciativas y actividades que surgen de la propia CSM y aquellas que se aprueben en conferencias futuras; y de garantizar la comunicación, coordinación e intercambio de información entre los países miembros. Esta responsabilidad recae en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Además de las Conferencias anuales, se han celebrado Reuniones Técnicas de Consulta (RTC).

³⁸ Desde el año 2000 hasta el 2015 se han llevado a cabo quince ediciones de la CSM:

- I CSM en Buenos Aires, Argentina (2000)
- II CSM en Santiago de Chile (2001)
- III CSM en Quito, Ecuador (2002)
- IV CSM en Montevideo, Uruguay (2003)
- V CSM en La Paz, Bolivia (2004)
- VI CSM en Asunción, Paraguay (2006)
- VII CSM en Caracas, Venezuela (2007)
- VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008)
- IX CSM en Quito, Ecuador (2009)
- X CSM en Cochabamba, Bolivia (2010)
- XI CSM en Brasilia, Brasil (2011)
- XII CSM en Santiago de Chile (2012)
- XIII CSM en Cartagena, Colombia (2013)
- XIV CSM en Lima, Perú (2014)
- XV CSM en Santiago, Chile (2015)

Este mecanismo se estableció en la II CSM (Santiago, 2001) en donde se solicitó a la OIM su colaboración y apoyo a fin de realizar la primera de ellas, con la finalidad de realizar el seguimiento y preparación de la siguiente Conferencia. Esta I Reunión Técnica tuvo lugar en Cartagena de Indias a fines de 2001. Posteriormente se realizaron con la misma finalidad dos RTC más, una en Asunción, en 2003, y otra en Caracas en 2004 (Gurrieri, 2005: 459).

Este foro consultivo forma parte del proceso de construcción de un “nuevo orden migratorio internacional” (Domenech, 2005), cuyo resultado es mostrado como un producto del consenso entre los estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, y cuya participación en estos procesos legitima sus resultados. Domenech (2005) plantea que estos foros e iniciativas – replicados en diversas partes del mundo- tienen por detrás una perspectiva que diferencia a los flujos de personas en “deseables” e “indeseables”, constituyéndose los primeros como “aportes” para el desarrollo económico y social, y los segundos como “costos”. Algunos de los puntos de este primer encuentro regional ponen de manifiesto estas reflexiones, por ejemplo en la idea de que el modo de responder a la “temática migratoria” debe ser de forma “asociativa e integrativa” (Gamarra Mujica, 2000) ya que los flujos de personas no competen sólo a los países receptores sino que debe existir una articulación e intercambio de información con aquellos “generadores de emigración”, bajo el supuesto de que éstos están vinculados a problemas de desarrollo económico y social y requieren de la cooperación internacional para solucionarlos; y en la idea de que el respeto de los derechos humanos de los migrantes es una cuestión indispensable. Además, existió en este encuentro un reconocimiento a los procesos regionales de la CAN y del MERCOSUR, y un informe específico sobre la “variable migratoria” en el proceso de integración regional de este último.

Este informe³⁹ remarca en uno de sus puntos el tratamiento de la relación entre migraciones y “seguridad nacional”, planteando que en el marco de las reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR la seguridad nacional estuvo incluida vinculándola a la “necesidad de coordinar políticas regionales de combate

³⁹ Informe “Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbito subregional: MERCOSUR. La variable migratoria en el proceso de integración del MERCOSUR”. Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo Lima, 13 y 14 Julio de 1999.

a la delincuencia internacional con especial énfasis en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, buscando implementar sistemas de control fronterizo con criterios unificados”, a través de intercambio de información y tecnologías. De todas maneras, es destacable que el informe del encuentro aclare que esta vinculación resulta negativa ya que contribuye a percepciones sociales erróneas con respecto a la migración y su incidencia en la delincuencia, por ejemplo, desmentida por las estadísticas.

Luego de este primer encuentro en Lima en 1999, se realizó entonces la I Conferencia Suramericana sobre Migraciones en Buenos Aires en el año 2000. En ésta, el eje de la discusión estuvo centrado en la protección de los derechos humanos de los migrantes, reflejando la línea que tomarían los foros consultivos a nivel mundial -asesorados por la OIM- y el planteo de que la migración “ordenada” es la respuesta a la “migración irregular” y a los delitos como la trata y el tráfico, que atentan contra los derechos de las personas que se movilizan. El “tráfico ilícito de migrantes” va a convertirse en un tema recurrente de estas conferencias, enfocadas en una visión del migrante como víctima/victimario. Luego del 11/S, las conferencias incorporarán en sus declaraciones algunas cuestiones referidas al respeto del debido proceso para los migrantes, reconociendo tácitamente el proceso de criminalización y persecución de los migrantes que se profundizó luego de los atentados en EEUU.

En el año 2004 la necesidad de ratificar la Convención sobre Delincuencia transnacional y Crimen Organizado se hace presente como mecanismo de seguridad de la región pero pensando en la necesidad de garantizar el libre tránsito fronterizo, aclarando que debe ser asegurado pero “sin descuidar el control migratorio y la seguridad” (sic). En el año 2006 se rechaza la criminalización de la “irregularidad migratoria” y su “tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal”, reforzando esta idea en un Informe de ese mismo año⁴⁰. Allí se plantea que “se hace necesario evitar, frente al clima de inseguridad creciente propiciado por el terrorismo en distintas regiones del mundo, que la cada vez más frecuente asociación entre seguridad y migración a nivel

⁴⁰ VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones Asunción, Paraguay, 4 y 5 de mayo de 2006: “Aportes a la reflexión de los temas del diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo”.

mundial derive en el inadecuado tratamiento de los flujos migratorios”. Es decir, desde el año 2001 la cuestión de la asociación migración-seguridad-terrorismo estará explícitamente mencionada como una realidad cotidiana de los migrantes en la región por parte de las políticas estatales y los discursos públicos, reconociendo que existe en algunos países un endurecimiento de la legislación migratoria en pos de la “seguridad nacional” (Declaraciones finales de las CSM de los años 2008; 2009; 2011). En las declaraciones de los años 2010 y 2011, por ejemplo, se plantea que “no se considerará a ningún ser humano como ilegal por el hecho de estar incurso en una situación migratoria irregular” (2010), y se repudia en el año 2011 a “las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales”.

Esta puja *seguridad vs derechos* se pone de manifiesto cuando en el año 2010 la OIM realiza un análisis retrospectivo del paradigma de la gobernanza migratoria que ha regido en todos estos procesos consultivos y decisorios a nivel regional, concluyendo que los objetivos que ésta debería alcanzar son: 1) la seguridad, 2) la economía, y 3) los derechos y desarrollo, y afirmando que a veces “la gobernanza migratoria implica privilegiar ciertas perspectivas sobre otras. Sostener seguridad, prosperidad económica y derechos no puede ser simultáneamente logrado siempre, y algunas veces gobernanza implica sacrificar uno por el otro” (Informe de la OIM, 2010:17). Entonces, es posible ver qué se va a sacrificar en nombre de la seguridad cuando la lógica de gestión de riesgos asociados a la migración supone un cálculo de costo/beneficio que no contempla ni diferencia: si la seguridad es un beneficio, los derechos se convierten, en consecuencia, en un costo (Mezzadra, 2012; Bigo, 2002).

La OIM reconoce que los terroristas actúan por fuera de los espacios de control migratorio -incluso algunos con ciudadanía o residencia- como el 11/S demostró, entonces propone crear un sistema regulatorio claro para rescindir el status de ciudadanía o revocar la residencia, y extraditar a las personas que son asociadas al delito de terrorismo y procesadas. A la vez, reconoce que el control puede ayudar a identificar y arrestar a personas que ya han sido marcadas como

terroristas pero que, como los terroristas pueden fácilmente usar métodos de entrada clandestinos y documentos falsos, se deben implementar no sólo controles de entrada sino que además incluyan medidas internas de seguridad junto con vigilancia de las fronteras e inteligencia. La inteligencia va a convertirse en una estrategia fundamental de combate a las “nuevas amenazas”, y la experiencia acumulada del control migratorio es indispensable para ese fin. La OIM plantea en el año 2006 que la creciente dimensión transnacional de los delitos -pos 11/S- constituye una grave amenaza a la seguridad regional y se propone reforzar la inteligencia en aras de la prevención como un mecanismo fundamental para la seguridad, por el cual se implementan sistemas tecnológicos, datos biométricos, intercambios de información, perfiles, etc. Como consecuencia, las políticas migratorias enfrentan varios dilemas: los enfoques estatales que buscan el control fronterizo vs. las fuerzas de libre circulación del mercado, y la libertad de movimiento que emulan las leyes internacionales vs. la libertad de establecimiento que regulan los estados y sus leyes nacionales en ejercicio de su soberanía, en búsquedas de salvaguardar la seguridad interna (OIM; 2003).

Analizar el rol de la OIM y de los foros consultivos regionales nos permite ilustrar claramente el proceso por el cual el control de fronteras ha sido constituido como un objeto de expertos y de intervención a través de programas y esquemas de autoridad internacionales (Andrijasevic y Walters, 2010). En este sentido, Bigo (2002) plantea que la creciente burocratización y profesionalización de equipos técnicos especializados es un rasgo que debe identificarse, no siempre como variable directamente relacionada con el aumento de la inseguridad y de las “nuevas amenazas”, sino como una variable independiente fundamental para el aumento del discurso político y social de “inseguridad”.

4. La movilidad como amenaza: el riesgo está afuera

En su Glosario del año 2006, la OIM destaca que no hay una definición universal ni aceptada globalmente sobre “migrante”, pero sí afirma que “la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por ‘razones de

conveniencia personal' y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello (...) con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias". Para Andrijasevic y Walters (2010), la OIM entiende a las fronteras como mecanismos privilegiados dentro de la política global de la movilidad, y su preocupación se enfoca en regular los términos en los cuales los procesos globales se llevarán a cabo en un mundo que, desde su aparente fluidez, permanece todavía segmentado jurídica y políticamente en espacios nacionales, tomando a las fronteras como un espacio de nodos, escapes, salidas, filtros y puntos de pasaje, más que la tradicional visión de la frontera como una línea defensiva –visión que no es superada totalmente, sino que es ampliada en su definición por los autores-.

La OIM (año 2000) clasificó⁴¹ a los migrantes internacionales en dos amplios grupos: voluntarios y forzados, siendo los primeros aquellos que se mueven con propósitos de estudiar, buscar empleo, por reunificación familiar u otros factores personales, y los forzados quienes escapan de persecuciones, conflictos, represión, desastres naturales y causados por el hombre, degradación ambiental u otras situaciones que ponen en peligro sus vidas o su libertad. Para Domenech (2007) "desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, los flujos migratorios son clasificados en deseables e indeseables de acuerdo a su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo, desplazando –en tanto enfoque global– los criterios étnico-nacionales que históricamente han distinguido la aplicación de las políticas migratorias selectivas y las definiciones tradicionales sobre el control migratorio" (Domenech, 2007:6). Dentro de estas categorías, la OIM va a referir a los "migrantes irregulares" como aquellos que "apuntan a no simplemente sólo encontrar una vida mejor sino a infligir daño o de otra forma involucrarse en actividades criminales" (OIM, 2003:107).

En el glosario (OIM, 2006) hay también una definición interesante de "extranjero" como "no nacional" de un estado, que abarcaría al apátrida, al asilado, refugiado y al trabajador migrante, generando una distinción y jerarquización de los migrantes en relación a su condición administrativa o trayectoria migratoria. A

⁴¹ La distinción tiene un origen y desarrollo previos a nivel internacional. Para mayor información ver Zolberg, Suhrke y Aguayo (1986) y Riaño y Villa (2008).

la vez, la definición referencia al lector que, para tener una idea acabada, es necesario ver otras definiciones como las de “extranjero indocumentado” y “no nacional”, y así sucesivamente las categorías van refiriéndose entre ellas. “Migrante” y “extranjero” se convierten en categorías que incluyen ciertos derechos, pero que también incluyen supuestos intrínsecos para la aplicación de políticas de control diferenciadas. Como consecuencia de estas categorizaciones, desde el año 2003 la OIM comienza a notar que los efectos que los atentados del 11/S han tenido en las políticas adoptadas por los estados han sido notables y preocupantes, ya que la mayoría ha buscado hacer más estrictos sus sistemas migratorios, enfocándose en el control de fronteras a través de sistemas de identificación, intercambio de información y cooperación. La OIM plantea tres áreas prioritarias para la gestión migratoria -refugiados, migración irregular y migración laboral- marcando una clara distinción entre flujos poblacionales y sus formas de abordaje ya que, dentro de éstos, la migración irregular y la migración forzada son consideradas *indeseables* porque, como ya vimos, son presentadas como una amenaza a la seguridad. La migración es, en sí misma, una amenaza al orden constituido y, a partir de la irrupción del terrorismo en la agenda de las “nuevas amenazas”, ahora lo es también por ser un posible vector del terrorismo, o una “condición” de la cual los terroristas pueden aprovecharse.

a. La “irregularidad” migratoria como amenaza a la(s) seguridad(es)

Autores como Düvell (2006) o Torpey (2000) han reflexionado sobre cómo el estado ha hecho posible la existencia del concepto “migrante ilegal” a partir de la formulación de reglas de entrada y residencia, correspondiendo la emergencia de las restricciones a la migración con la idea de la *ilegalidad* como “atributo” del migrante en el discurso social. Por ende, el concepto es un constructo “legal, político y social” (Düvell, 2006) del siglo XX pero ha ganado popularidad en la última parte de ese siglo. La categoría de “irregular” (que es la forma del concepto que promueve la OIM) atraviesa a los discursos y normativas internacionales y nacionales en el Cono Sur. El “migrante irregular” es definido por la OIM “como

una persona sin estatus legal en un país de tránsito o acogida debido al ingreso ilegal o al vencimiento de su visa. El término se aplica a no nacionales que han infringido las reglas de admisión del país de tránsito o de acogida; personas intentando obtener asilo sin causa justa; y cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país de acogida” (OIM, 2003:10). “Irregular” es también quien intente obtener asilo sin causa “justa”, pero sin especificarse cuáles son causas injustas y dejando al libre arbitrio de los estados las reglas de admisión y permanencia. La OIM remarca que la “irregularidad” también afecta la vida diaria del migrante, ya que esta condición puede hacer que esté sujeto a detenciones, expulsión, deportación, persecuciones y hasta violaciones de los derechos humanos. La conceptualización que subyace al “migrante irregular” es una doble condición de víctima/victimario: un ingreso “irregular” supone el riesgo de sufrir algún delito perpetrado por coyotes, traficantes, redes de trata de personas y hasta violencia de parte del estado de acogida (detenciones, expulsiones, deportaciones) y a la vez, cualquiera que ingresa “irregularmente” es un posible victimario/delincuente/amenaza para la sociedad de acogida. Cuando la OIM refiere en un documento del año 2006 a las condiciones de inadmisibilidad de una persona, plantea que las causales que se enumeran “tienen por objeto impedir el ingreso de no nacionales indeseables, tales como personas sin documentos de viaje válidos, personas condenadas, personas a quienes se le considera un peligro para la salud o la seguridad públicas o personas que fueron deportadas anteriormente” (OIM, 2006:13).

En un Informe del año 2005⁴² de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales⁴³, creada por Naciones Unidas en el año 2003 con el mandato de proponer un marco para la formulación de una respuesta “coherente, integral y global” para la “cuestión de las migraciones internacionales”, se reiteró la idea de que las migraciones son una cuestión “transnacional” que requiere

⁴² Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales (2005): “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”.

⁴³ Creada como instancia independiente, compuesta por 19 personas de distintos países con experiencia en diferentes ámbitos internacionales de alto nivel, a la Comisión se le pidió más particularmente promover un debate exhaustivo sobre las migraciones entre gobiernos y otros actores, analizar las brechas en las políticas migratorias actuales y examinar los vínculos entre las migraciones y otras cuestiones internacionales a fin de presentar recomendaciones al Secretario General de la ONU, a los gobiernos y demás partes interesadas (Informe de la Comisión, 2005)

cooperación y trabajo articulado a nivel regional e internacional. En este informe, se sostiene que las “migraciones irregulares desafían el ejercicio de la soberanía del estado y pueden incluso convertirse en una amenaza para la seguridad pública, en particular cuando implican corrupción y crimen organizado”, a la vez que contribuyen a generar una opinión pública desfavorable que repercute incluso en migrantes “regulares” y en refugiados. Para la Comisión, los estados y organismos deben comprender el “vínculo estrecho” entre migraciones y desarrollo, y migraciones y políticas tales como la seguridad del estado, la seguridad humana y los derechos humanos. La Comisión también afirma que es el estado el soberano para controlar quien ingresa y permanece en su territorio, y que de ello se deriva la poca voluntad para cooperar internacionalmente. No obstante, reconoce que:

Es una cuestión pública muy delicada que, como consecuencia de los recientes ataques terroristas, se ha relacionado cada vez con una amenaza a la seguridad pública. El desafío, en particular para los países de destino, consiste en cooperar con otros Estados sin perder el control de un asunto que es central para diversos ámbitos de interés nacional (Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales, 2005).

Es decir, mientras que se insta a los estados a cooperar en la búsqueda de una “gestión ordenada” de la migración, se reafirma también la idea del estado como ente supremo y soberano, y de la migración como una cuestión de “interés nacional” y de amenaza a la “seguridad pública”. Incluso, uno de los subtítulos se plantea como “Políticas vinculadas: Desarrollo, derechos humanos y seguridad” en relación a la migración, y su contenido, en lugar de intentar deconstruir este vínculo, sólo lo reafirma y relaciona con la lógica costo/beneficio en relación a la(s) seguridad(es):

El vínculo entre migraciones y seguridad se ha convertido en un tema aún más preocupante para la comunidad internacional. Los recientes actos de violencia perpetrados por migrantes y miembros de grupos minoritarios han generado la opinión de que existe un vínculo estrecho entre migraciones internacionales y terrorismo internacional. Las migraciones irregulares, que en muchas partes del mundo están aumentando, son consideradas por los

políticos y el público como una amenaza para la soberanía y la seguridad del Estado. En toda una serie de países de destino, las sociedades anfitrionas temen cada vez más la presencia de comunidades migrantes, en particular aquellas con culturas desconocidas y procedentes de regiones del mundo asociadas con el extremismo y la violencia. (...) Estas preocupaciones son *reales y legítimas* (cursivas de la autora). Sin embargo, el vínculo entre migraciones y seguridad también debe considerarse de modo más positivo. En muchas partes del mundo, las migraciones de mano de obra han contribuido a la seguridad y a la estabilidad política, reduciendo el nivel de pobreza, conteniendo el desempleo y ampliando las experiencias y oportunidades disponibles para la población. Las migraciones pueden ser una experiencia valiosa y permitir a la gente disponer de mayor seguridad humana. Los migrantes y exiliados de regreso a su país han asumido un papel importante en la conducción de muchas democracias nacientes tras años de autoritarismo (Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales, 2005).

La cuestión de la “irregularidad” migratoria como amenaza también aparece en el MERCOSUR, pero con un concepto específico: “migraciones clandestinas”. Los acuerdos sobre seguridad regional⁴⁴ desde 1998 presentan a las fronteras como áreas prioritarias de cooperación, principalmente en el marco de las “nuevas amenazas” para la región, que aparecen enumeradas en documentos del año 1999⁴⁵: narcotráfico, terrorismo, lavado de activos y “migraciones clandestinas”. Aunque con una adjetivación diferente, la “irregularidad” aparece también como una cuestión de seguridad. Incluso, las estrategias de seguridad regional combinan sistemas de control en ámbitos delictuales, migratorios y ambientales, entre otros, involucrando agencias y funcionarios con actividades específicas a las áreas gestión de la seguridad, y poniendo al área específica sobre migraciones como fundamental en la coordinación para la seguridad del MERCOSUR. En este sentido, se definen acciones como intercambios fluidos de información sobre pedidos de captura, expulsiones y denegación de visas, controles sorpresivos en frontera y censos de extranjeros.

Sin embargo, la “cuestión migratoria” en el MERCOSUR ha existido desde que este organismo comenzó a gestarse en el año 1991. Gurrieri (2005) plantea que no se incluía de manera explícita pero que ciertos Subgrupos de trabajo

⁴⁴ MERCOSUR (1998) “Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el MERCOSUR”.

⁴⁵ MERCOSUR (1999) “Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional”.

tenían a este tema en agenda, como el de Asuntos Aduaneros que contenía a los “expertos” en migraciones y, desde el principio, el control y la seguridad van a estar asociadas a la migración. Luego del Acuerdo de Recife (1993), en este subgrupo se inicia el proceso del “control integrado de fronteras” para asegurar controles migratorios, sanitarios y de transporte entre los países firmantes con el objeto de facilitar el comercio entre éstos, es decir, la “libre circulación de bienes y servicios”. El Acuerdo define al control como “la verificación, por parte de las autoridades competentes, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas por los puntos de frontera”, y la idea de “integrado” va a remitir a estas actividades pero realizadas simultáneamente en varios lugares por funcionarios de diferentes organismos y países pero con procedimientos compatibles y similares. Éste contará con un “Acuerdo de complementación en materia migratoria” del año 2012 que buscará añadir la cuestión de la “libre circulación de personas” –una deuda no saldada para este organismo- y cuyo objeto es “regular el control integrado migratorio, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma simultánea por los funcionarios migratorios de las Partes que actúen en el control adoptando modalidades que complementen y faciliten su funcionamiento, a fin de lograr una circulación expedita de personas en la frontera”.

En 1995 la “cuestión migratoria” pasa a debatirse en un nuevo Subgrupo, que trata cuestiones sociolaborales, y la “libre circulación de personas” pasa a ser reemplazada por el concepto de “migraciones laborales” (Gurrieri, 2005). El año 1996 marca el quiebre del tratamiento de las migraciones en el MERCOSUR, al institucionalizarse la Reunión de Ministros del Interior que tiene como temas fundamentales las migraciones y la seguridad, es decir, las migraciones aparecen en este momento como un tema asociado directamente a ésta. En el año 2004, y dependiente de la reunión de Ministros del Interior, se crea el Foro Especializado Migratorio, que se plantea como un espacio de debate sobre las políticas

migratorias que los estados partes deben adoptar. El Foro⁴⁶ va a trabajar específicamente sobre seguridad fronteriza e implementación de mecanismos y tecnologías para ese fin. La categoría de “migración laboral” va a permitir la identificación, en opuesto, de aquellos migrantes “clandestinos” que no “contribuyen” de manera efectiva a la economía del país de acogida, ni cumplen con los requisitos que éste solicita al momento de “flexibilizar” su política migratoria para el ingreso de “trabajadores”.

La “irregularidad/ilegalidad” migratoria es la consecuencia directa del control fronterizo y del estatus de “ciudadanía” que surge de la configuración del estado-nación (Anderson, 2011) ya que siempre existirán “no ciudadanos” que han quedado fuera (Sayad, 2008) y entonces se convierten en infractores de las leyes de admisión y permanencia. Pero a la vez, decir que la “ilegalidad” es construida por las fronteras no implica referirse sólo a aquellas territoriales (Anderson, 2011), sino que nos conduce a verlas también como localizadas en varios puntos, apareciendo dentro y fuera de los estados y como elásticas, incluso atravesándolos. Es decir, el migrante en sí mismo es una “amenaza” al estado al desafiarlo constantemente, y es la “ilegalidad/irregularidad” migratoria la construcción conceptual (y normativa) para criminalizarlo y excluirlo, ya que ésta varía, es dinámica, y puede incluso ser usada como excusa para ocultar otras fronteras imaginarias (sociales) que aparecen en las relaciones cotidianas entre el “extranjero” y el “ciudadano”.

Otro de los organismos regionales analizados, la OEA, no hace menciones explícitas a los migrantes “irregulares” como amenaza, pero sí hace una referencia fundamental considerando que existen flujos de personas “legítimos” e “ilegítimos”, lo que implica un reconocimiento de que hay migrantes *deseables* e *indeseables* en todo caso, cuya presencia está o no legitimada- al hablar de que es necesario evitar que “las fronteras se conviertan en espacios que faciliten la comisión de actos terroristas o delitos, pero permitiendo el flujo legítimo de personas y bienes” (OEA, 2009). Existe, sin embargo y como se verá en el próximo apartado, una especificidad en el grupo de migrantes forzados como “amenaza terrorista”.

⁴⁶ Memoria institucional del Foro especializado migratorio del MERCOSUR y estados asociados, parte de la Reunión de Ministros del Interior. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf

b. El refugiado como vector de la amenaza terrorista

La falacia moderna de la soberanía y la (in)capacidad de control efectivo sobre el territorio que tiene cada estado lleva a que éstos ejerzan políticas segregacionistas y discriminatorias contra aquellos a quienes consideran los *otros*. Los estados no han aceptado limitaciones a su soberanía a la hora de regular la movilidad de migrantes denominados “voluntarios” desde y hacia su territorio, no obstante, sí lo han hecho en los compromisos de protección de migrantes forzados que se han firmado a lo largo de los años alrededor del mundo (OIM, 2003). Sin embargo,

Una particular y perturbadora consecuencia del aumento del tráfico de migrantes y del abuso del sistema de asilo es que los Estados sienten que han perdido el derecho soberano de determinar quién entra y permanece en sus territorios. Este sentimiento de pérdida de control tiene consecuencias reales para la salud, seguridad y estabilidad de la sociedad y ha llevado a un incremento en la ira pública y la frustración, ambos en el nivel gubernamental como en el de los migrantes. Desafortunadas explosiones de xenofobia, discriminación y violencia contra extranjeros en algunos países se han convertido en cotidianos (OIM, 2003).

Es decir, si habían aceptado limitaciones a la soberanía, los estados han vuelto atrás con estas garantías de protección principalmente por el “mal uso” o “abuso” por parte de quienes se movilizan. En esta misma línea, el Informe ya mencionado de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005) plantea que “en algunos casos, los migrantes mismos han añadido su grano de arena a estos problemas al violar el estado de derecho o al no intentar entender los valores de los países a los que se han trasladado”, presuponiendo la obligación del migrante de adoptar todas aquellas costumbres y valores del país de acogida, siendo su “no integración” y su “falta de respeto a las normas instituidas” también una contribución a las cuestiones de “inseguridad” que su figura genera.

Claramente, los organismos internacionales no reconocen que es ese mismo orden político, con sus categorías y prácticas, el que convierte a una persona en “refugiado” o en “ilegal”, según sus disposiciones administrativas. Una

persona que intenta ingresar a un país utiliza a veces las garantías de la protección que el refugio otorga para evitar ser deportado (Düvell, 2006), por lo que el estatuto en sí ha sido objeto de recortes, restricciones, críticas e intentos de reformulación también restrictivos en nombre de la “seguridad”, culpando al “mal uso” de los migrantes y no ubicando al estado y sus legislaciones como los verdaderos “hacedores” de estas categorías de diferenciación. Pero, incluso la garantía de la “no devolución” que se enarbola en la protección del arbitrio de los estados para con los refugiados tiene restricciones desde su misma constitución como institución de derecho internacional supeditadas al estado soberano, quien conserva siempre la prerrogativa de no otorgarle el estatuto y de no permitirle permanecer en su territorio⁴⁷, y no como consecuencia de un “mal uso” por parte de los solicitantes.

Para la OIM los “migrantes irregulares” hacen habitualmente un “abuso del estatuto de refugiado”, lo que justificaría que no se cumpla el compromiso de protección que los estados han asumido internacionalmente. La protección de los refugiados está “amenazada” según la OIM por otra categoría de migrantes que no tienen reclamos “legítimos”, y ese “riesgo” lleva a reforzar las medidas, demorar los procesos y aplicar baterías de inteligencia en el otorgamiento del estatuto de refugio para evitar que se filtren los indeseables:

El impacto de la migración irregular en conformidad con algunos pactos internacionales, particularmente el abuso por parte de migrantes irregulares de los tratados de asilo y refugio (Convención de 1951) ha inspirado también respuestas de agencias de manejo interior, es generalmente conocido que el sistema de asilo está siendo mal utilizado y abusado por migrantes irregulares que no tienen ningún reclamo legítimo de protección” (OIM, 2003).

Esta línea es la que siguen otros organismos regionales, como el MERCOSUR, en el cual existe desde el 2002 un registro de personas para requerir información en caso de sospecha por actividades terroristas, en el que los estados pueden apelar a las bases de datos de otros estados sobre refugiados,

⁴⁷ El estado tiene la obligación de enviarlo a un tercer estado neutral en ese caso, pero este procedimiento es por demás engorroso y no siempre es garantizado para el refugiado, más aun cuando hay desplazamientos masivos de personas.

expulsados, rechazados y personas procesadas o condenadas por acciones vinculadas al terrorismo. Es decir, entre los probables sospechosos de terrorismo figuran los refugiados y aquellos expulsados o rechazados por ingreso, siendo de nuevo aquellos “indeseables” una posible amenaza a la seguridad. Bajo esta idea, se firma en ese año el “Acuerdo Regional para la determinación del responsable del examen de las solicitudes de Refugio entre los estados parte y asociados del MERCOSUR e intercambio de información sobre la materia”, en consonancia con las cuestiones que se estaban debatiendo a nivel internacional y regional sobre la necesidad de regular a los solicitantes de asilo y refugio por los supuestos “riesgos” a la seguridad que éstos conllevan. Pero además, se incorporan de lleno las cuestiones sobre el “tráfico ilícito de migrantes” y los mecanismos de “protección” para estas “víctimas”, y se renueva anualmente, desde entonces, el tratamiento de este tema. En ese año también se realizó la “Declaración de Ministros del Interior del MERCOSUR sobre Terrorismo”, pos 11/S, que planteó una adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional enfocado en el terrorismo. El objeto del plan era lograr el eficiente intercambio de información sobre “personas u organizaciones que en forma real o potencial puedan apoyar o ejecutar acciones terroristas”, identificando “actores cuyos intereses sean afines a las actividades del terrorismo internacional”. El registro tuvo como eje la información contenida en listados de refugiados, expulsados y rechazados por ingresos, registros de visas rechazadas en el exterior, personas condenadas por acciones vinculadas con el terrorismo o procesadas por acciones vinculadas con el terrorismo. Es decir, cualquier persona que atravesara la frontera de alguno de estos países era un potencial terrorista, o actor “afín” a actividades terroristas y toda la información referida a su trayectoria de vida y migratoria era objeto de estudio para las agencias de inteligencia, pudiendo despertar alarmas sobre “riesgo terrorista”.

Como mencioné más arriba, la OEA también tiene una resolución específica del año 2005 sobre la denegación de refugio y la extradición en relación al terrorismo: “La extradición y denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo”. En ésta y en otra resolución del

año 2006 se hace explícita mención al “peligro” de que el asilo y refugio se concedan a personas que hayan cometido delitos enumerados como “terroristas” y se manifiesta la importancia de controlar todos aquellos aspectos que hacen al proceso migratorio, reafirmando “su compromiso de impedir la circulación de terroristas, de grupos terroristas o de quienes financien el terrorismo mediante controles eficaces en frontera (OEA, 2006).

Por otra parte, dentro de la OEA el Comité de Derechos Humanos (CIDH) reconocerá que, en la lucha contra el terrorismo, existen derechos humanos básicos que son violados sistemáticamente por los estados a la hora de “combatir el terrorismo” (CIDH, 2002): la vida, el derecho a la libertad y seguridad, a un trato humano, al debido proceso y juicio justo, a la libertad de expresión, a la protección judicial y la obligación correspondiente de respetar y garantizar todos los derechos humanos sin discriminación, y hace un análisis específico de los derechos de los trabajadores migrantes, los refugiados, las personas que buscan asilo, y otros no nacionales, “cuyos derechos son particularmente susceptibles de abusos ante medidas antiterroristas”(CIDH, 2002). Aclara además que los estados, como parte sus estrategias antiterroristas, utilizan sus leyes de inmigración para arrestar, detener y deportar a “no nacionales”, o tienden a restringir sus medidas sobre control migratorio para limitar aún más el ingreso y las “condiciones de permanencia” de los no nacionales en sus territorios:

Los efectos de las iniciativas antiterroristas para el respeto del derecho a un trato humano también tienen implicaciones particulares para la situación de los no nacionales. Ello es especialmente pertinente para la garantía de los derechos de las personas que buscan asilo, cuyo status propio en los instrumentos internacionales deriva de la necesidad de protección contra la persecución. Los instrumentos de derechos humanos establecen ciertas garantías a este respecto para las personas que buscan asilo (CIDH 2002)

Pero más allá de estas consideraciones, después de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que fue aprobada inmediatamente luego del 11/S, la resolución 56/160 de Asamblea General y las posteriores comenzarán a incorporar un artículo en el cual se solicita a los estados que:

Adopten medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho nacional e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, antes de otorgar la condición de refugiado, con objeto de cerciorarse de que quien solicite asilo no haya planificado o facilitado actos terroristas, incluidos asesinatos, ni haya participado en ellos, y, en este contexto, insta a los Estados que hayan concedido la condición de refugiado o asilo a personas que hayan participado en actos de terrorismo o los hayan reivindicado a que reconsideren la situación” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2001).

Esto significa que los estados deben cerciorarse, antes de otorgar el status de refugiado, que esa persona no haya participado en, o facilitado actos terroristas y además, insta a que se revisen las solicitudes ya otorgadas y que reconsideren la situación de esos refugiados, con el peligro subsecuente -no considerado- de que muchas personas se queden automáticamente sin protección, a riesgos de ser devueltas. La idea de “examinar la validez del estatuto” pasa por varias etapas: cuando comienza a aparecer en las resoluciones se insta a los estados a que hagan esa revisión, luego en 2005 se “insta a los Estados y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que, respetando plenamente las salvaguardias legales, examinen la validez de cualquier decisión relativa a la concesión del estatuto de refugiado cuando existan pruebas pertinentes y fidedignas de que la persona de que se trate ha planificado o facilitado actos de terrorismo o ha participado en ellos”, pero luego se vuelve a la idea original de que solamente los estados ejerzan esa facultad, reforzando la capacidad “soberana” de definir sobre sus fronteras, a fin de cuentas, y desconociendo los acuerdos y garantías internacionales.

El caso argentino ilustra estas disposiciones, ya que, en cumplimiento de la resolución 1373 del año 2001 emitida por el Consejo de Seguridad de UN, en la cual se exige a los estados que informen avances en la adecuación y adopción de medidas en la lucha contra el terrorismo, Argentina presenta un informe en el año 2006 en el cual relata cuáles son los procedimientos que aplica a este respecto,

Las disposiciones vigentes aplicadas por la autoridad migratoria luego del reconocimiento de dicha condición prevén un procedimiento que permite detectar la eventual existencia de

antecedentes criminales del refugiado, incluidas posibles actividades terroristas. Ello así, en el marco del trámite administrativo orientado a documentar a los extranjeros, se requiere a la INTERPOL informes sobre antecedentes de orden nacional e internacional de la persona, lo que podría llevar a que se analice la revocación de la condición de refugiado otorgada, en caso de que se verifique algunos de los supuestos de exclusión del Artículo 1, párrafo F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Cabe aclarar que al solicitar información sobre antecedentes penales a INTERPOL, no se hace referencia a la calidad de refugiado del interesado, a efectos de no vulnerar el principio de confidencialidad”.

Esta resolución obliga a los estados, por un lado, a generar legislación para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo y tipificar estos delitos, pero principalmente se enfoca en la denegación de refugio y en los impedimentos a la movilidad como herramientas de prevención y combate exigiendo a los estados que “denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios” (Consejo de Seguridad de NU, 2001) e “impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje” (Consejo de Seguridad de NU, 2001).

La resolución 60/288 del año 2006 de la Asamblea General incorpora aún más elementos de implicancia fundamental en la protección del derecho del refugiado, planteando que también deben ser penados aquellos que otorguen asilo a sospechosos o criminales terroristas, y segundo, que "motivos fundados" puede ser la única necesidad que un estado necesita probar para la exclusión del derecho de refugio, sin necesidad de que haya otra prueba o un comprobado delito penal, por lo que las garantías internacionales de derechos que representa el refugio se ven supeditadas a la entera decisión de los estados y de sus intereses políticos. El debate en torno al “motivo fundado” es fundamental, ya que son los estados de acogida quienes determinan su existencia, pero supeditada a las relaciones y representaciones que ese propio estado tiene con respecto a aquel de origen del solicitante. El reconocimiento se vuelve eminentemente político y arbitrario, ya que por ejemplo reconocer o no la existencia de una guerra

civil dentro de un estado condiciona el otorgamiento del estatuto: si para el estado receptor no existe un conflicto interno en aquel de origen del solicitante, entonces no existen “motivos fundados” para reconocer la condición de refugio o si, por el otro lado, el solicitante tiene algún vínculo con una agrupación que lucha por la autodeterminación (pero que no es reconocida como tal y quizás acusada de terrorista) entonces su denegación pasaría también por los *riesgos* a la seguridad que se sospechen conlleva, siempre determinados por los intereses políticos del estado de acogida.

CAPÍTULO III

Normas y discursos en torno a las nuevas amenazas en la Argentina: terrorismo, migración y ¿derechos humanos?

1. Introducción

En este capítulo, propongo analizar el proceso de construcción del migrante como *amenaza terrorista* en la Argentina reciente pero partiendo del estudio realizado en los capítulos anteriores, intentando no observar el “caso” aisladamente sino comprender su contexto de surgimiento, sus peculiaridades históricas y sociales y el particular modo en el que las categorías y prácticas internacionales interactúan y se hacen presentes específicamente en este territorio. Entonces, la propuesta es indagar en las normas y discursos antiterroristas en la Argentina, reconociendo su inserción en un contexto internacional y regional con prácticas y discursos específicos sobre antiterrorismo, y a la *gubernabilidad migratoria* como paradigma de control de la movilidad en el Cono Sur, que se cristaliza en el país con la ley migratoria del año 2003.

Algunos autores y autoras han estudiado, a partir de una reconstrucción histórica, el discurso estatal en torno a la migración en la Argentina, identificando una mirada racista y criminalizadora de la migración con especificidades en cada momento histórico identificado, que retomaré brevemente en el recorrido de este capítulo. Pero la mirada estará puesta en las leyes antiterroristas y los discursos alrededor de éstas, a partir del año 2000, intentando identificar cómo éstas se insertan en el marco normativo nacional, cómo se relacionan con las leyes migratorias y de refugio y cuáles son las diferentes miradas de los legisladores a la hora de aprobarlas o rechazarlas.

Con base en estos supuestos, el capítulo se organizará de la siguiente manera: primero, presento una breve revisión histórica de la construcción del

migrante como amenaza en la Argentina, a partir de una reconstrucción bibliográfica de algunos autores que han estudiado el proceso y las leyes en materia migratoria (Domenech, 2010; 2011; 2015; Courtis y Pacceca, 2007). Luego, exploro específicamente la aprobación de las leyes antiterroristas, su contexto nacional e internacional y los debates legislativos en torno a ellas, identificando y explicando aquellas categorías de análisis que surgen de esta investigación: el concepto de terrorismo, su *(in)definición* y sus implicancias para los migrantes, el rol de los organismos internacionales y del 11/S en la legislación antiterrorista argentina, y el debate “seguridad vs derechos” que se vuelve clave en el contexto de las *nuevas amenazas a la seguridad*.

2. Construcción histórica del inmigrante como “amenaza” en la Argentina: legislación migratoria

a. Período de Organización Nacional: Leyes de Residencia y de Defensa Social

El proceso de consolidación del estado-nación argentino en los albores del siglo XX estuvo marcado por el intento de las oligarquías dominantes de poblar el país y apropiarse productivamente de todo el territorio cumpliendo con los anhelos de la generación del 37: el fomento de la inmigración europea para labrar la tierra y convertir al país en el “granero del mundo”. Pero, de forma opuesta a la planificada, el predominio de los latifundios hizo que la colonización agrícola fracasara, y que los migrantes se insertaran de forma particular en el territorio (Poy, 2010). Los inmigrantes que arribaron al país se asentaron en las grandes ciudades, principalmente en Buenos Aires –más del 60% de la población en capital era de origen extranjero y el 30% en la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe⁴⁸-, convirtiéndose en obreros asalariados, y no en campesinos y cultivadores. La generación del 37 identificaba a la “civilización” con la inmigración, que traería el progreso al país y contribuiría a la construcción del modelo agroexportador, para contraponerse a la “barbarie” interna: aquellos pueblos

48 Datos extraídos del sitio web **Argentina.gob** de la presidencia de la Nación:
<http://www.argentina.gob.ar/pais/poblacion/49-inmigraci%C3%B3n.php>

originarios, criollos, negros y mulatos, quienes no “querían trabajar” ni “poseían los conocimientos necesarios” según los grupos dominantes. Pero la inmigración de origen pobre, campesino y mediterráneo que arribó a la argentina, trajo consigo el ideario anarquista y socialista, y los objetivos de reformas sociales que se venían gestando en Europa desde el siglo pasado, en clara oposición al modelo oligárquico.

Por esto, la visión sobre la inmigración dio un giro radical, y la “barbarie” provocó la necesidad de que el estado atendiese a los problemas que se comenzaron a vislumbrar -como el hambre, el hacinamiento, la pobreza, la higiene urbana- que se manifestaron en reclamos sociales y laborales directamente de la sociedad hacia el estado: la llamada *cuestión social*⁴⁹ apareció en escena. En los albores del festejo por los cien años de la independencia (1910), la *cuestión social* se entrelaza con la *cuestión nacional* (Migueláñez Martínez, 2010) y el “extranjero” se convierte en el portador de todos los males que amenazan a la nación que se estaba tratando de consolidar: “el problema obrero, ajeno al cuerpo social argentino, se definía como una importación y como un residuo de las relaciones sociales de los países industrializados europeos. La clase dirigente hacía la siguiente lectura: si las luchas sociales tenían sentido en el Viejo Continente, en un país como Argentina, con una amplia movilidad social, la conflictividad obrera se erguía como un fenómeno claramente artificial” (Migueláñez Martínez, 2010:441).

La primera huelga general fue en 1902, a partir de la cual se activó todo el aparato policial y represivo del estado, finalizando con la sanción de la ley de Residencia (4.144) que estableció la expulsión de inmigrantes sin la necesidad de juicio previo y el impedimento de entrada a cualquier sospechoso que perturbara el orden público y la seguridad nacional. El eje de los debates parlamentarios de la época (Migueláñez Martínez, 2010) fue el “anarquista” como sujeto que encarnaba todos los males del momento: “anarquismo, lejos de ser una visión del mundo, equivalía, en este contexto, a una enfermedad patológica, propia de seres socialmente y genéticamente «inadaptados», definidos por una serie de rasgos

⁴⁹ Para ampliar en la “cuestión social” y su surgimiento, ver Zimmermann (1995) y Suriano (1989-1990).

negativos, como su agresividad y extrema violencia, falta de moralidad o haraganería, que les convertía en seres especialmente propensos a la delincuencia y al crimen” (Migueláñez Martínez, 2010: 442).

El anarquismo fue un movimiento, en el Río de la Plata, fundamentalmente obrero y urbano. Inmigrantes italianos y españoles arribaron a la Argentina con experiencias de activismo político ya en sus países de origen, incluso algunos habían huido de la persecución policial en su propia tierra. El 1 de mayo de 1909, durante una manifestación organizada por la FORA, la policía abrió fuego en contra de los obreros y muchos resultaron muertos y heridos. En consecuencia, un joven judío anarquista llamado Simón Radowitzky, asesinó con una bomba al Coronel Ramón Falcón, el Jefe de la Policía, en lo que fue calificado en la época como el primer “atentado terrorista” en la Argentina. El proceso represivo que se inició en ese momento fue brutal, con estado de sitio y ley marcial declarados por varios meses y varias deportaciones y encarcelaciones. En 1910, en los albores del festejo del centenario de la Revolución de Mayo, se sancionó la ley de Defensa Social (7.029), que prohibía la existencia de organizaciones de corte anarquista, la huelga, el desorden público, e incluso extendía la represión a los nacionales, ampliando así el marco de acción de la Ley de Residencia, que fue en un principio pensada sólo para obreros inmigrantes. El centenario reforzó la visión de “lo nacional”⁵⁰ y la construcción de la sociedad que la oligarquía pretendía, por lo que fue necesario que el aparato represivo del estado, para asegurar el efectivo control social y la calma para el desarrollo de los festejos, se amplíe y se especialice (Migueláñez Martínez, 2010).

En un número de la Revista “Ideas y figuras” del año 1912⁵¹, el bastión de comunicación de las luchas obreras y migrantes, se publicaron algunos discursos que se pronunciaron en contra de las Leyes de Residencia y Defensa Social. El

⁵⁰ “El trabajador extranjero -que constituye buena parte de nuestra clase asalariada- puede ser sindicado, en cualquier instante de ‘elemento peligroso’ por la policía, por el delito de actuar activamente en la organización gremial, y expulsado del país, al cual lo vinculan los lazos del trabajo y de la sangre, por un simple decreto del presidente de la república”: Declaraciones de Antonio de Tomaso, un reconocido líder social de la época, en un discurso recogido por la Revista Ideas y figuras. Bs. As., 4 de Enero de 1912 Numero 64: “Leyes de Residencia y de Defensa Social”.

⁵¹ Revista Ideas y figuras. Bs. As., 4 de Enero de 1912 Numero 64: “Leyes de Residencia y de Defensa Social”, dirigida por Alberto Ghirardo, uno de los principales exponentes argentinos del Anarquismo, abogado y escritor.

giro en la visión que el estado tuvo sobre la inmigración en esos años era visto claramente por las agrupaciones de obreros:

Ya sabemos todos en qué forma se fomenta la inmigración a este país, desde el año 1902, en que se dictó la ley de expulsión de extranjeros, ley que implica una traición a los mismos hombres a quienes se les llamó, abriéndoles de par en par las puertas del país y que llegaron a él amparados por las grandes y solemnes declaraciones de la Constitución más libre de la tierra. Un mal entendido patriotismo ha sido el inspirador de esa ley que está en pugna con el espíritu y las decisiones de los fundadores de la Nación Argentina, aquellos videntes que con la visión del futuro, comprendieron que para la grandeza de la misma, menester era la cooperación mundial, y para ello, invitaron a los hombres de todos los climas, a llegar al suelo argentino, donde gozarían libremente de los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita, navegar y comerciar, entrar, permanecer, transitar y salir del territorio; usar y disponer de su propiedad; asociarse; profesar libremente su culto; enseñar y aprender (Revista Ideas y figuras, 1912).

¿Cuáles fueron las premisas que se encontraban detrás de la construcción del orden político en Latinoamérica? Es imposible intentar comprender la inserción de los migrantes anarquistas y la reacción estatal frente a éstos en el Río de la Plata sin tomar en cuenta a la llegada del pensamiento positivista y el desarrollo de la estructura social, política y económica de la región. La *cuestión social* nace como un término para nombrar aquello que generaba un problema para los sistemas de control social vigentes, que debieron reestructurarse para atender a estos nuevos “indeseables”. La interpretación de la sociedad comenzó a hacerse en términos biológicos-organicistas (Ansaldi, 2012), con el concepto de raza como central para comprender las formas “deseadas” de organización social y política, junto con el sustrato nacionalista de los criollos que también cumplió un rol fundamental en la definición de los parámetros de exclusión/inclusión, aplicados más férreamente contra inmigrantes. Las influencias de Cesare Lombroso fueron fundamentales para la construcción del inmigrante anarquista como delincuente, quien, basándose en tendencias genéticas y rasgos observables, explicaba la tendencia delictiva de ciertos sujetos. El componente racial acentuó en la Argentina este trinomio inmigración-crimen-agitación social:

Así queda prohibido que entre al país el epiléptico, el loco, el anarquista”, afirmaba uno de los diputados presentes en la discusión de la Ley de Defensa Social, apelando al derecho básico de toda nación de dotarse de leyes para defenderse de los peligros exteriores importados: ‘(...) ya sea de una epidemia, ya sea de un ladrón reconocido, ya sea de un condenado por un tribunal de justicia, ya de un anarquista, de una prostituta (...), incorporar [sic] los elementos sanos y poder así tener una buena raza futura bien constituida fisiológicamente sobre bases étnicas depuradas’ (Migueláñez, 2010:443).

Las declaraciones de Miguel Cané, quien fuese el impulsor principal de la Ley de Defensa Social y un reconocido político y literato de la época, siguieron esta línea lombrossiana a la hora de conceptualizar al anarquista, diciendo que la Argentina permitía que éstos, una vez expulsados de Europa, ingresen por las puertas abiertas que ofrecía el país, y desarrollen su “laboratorio de crímenes [...] al amparo de la más absoluta impunidad” (Solari, 2001:86). Intentando justificar la nueva legislación que había sido aprobada, Cané apeló a una reinterpretación de las ideas de Alberdi en la Constitución, diciendo que el espíritu de las “puertas abiertas” remitía a quienes viniesen con cultura de trabajo y libertad, no a aquellos que traigan el “incendio y el asesinato” (Solari, 2001).

b. Años 60: la Ley Videla y la visibilización del migrante “limítrofe”

A mediados de los años 60 una segunda forma, aún más represiva y sectorizada, tendrá lugar en la gestión de la migración que hará el estado argentino. En este período, la migración que predominaba en cantidad era la que provenía de países limítrofes pero que, hasta ese momento, tenía una característica más temporaria asociada a los ciclos agrícolas del país, y se asentaba en provincias más cercanas a las fronteras (Courtis, et. al., 2009:5). No obstante, los cambios en la estructura productiva del país y la región hicieron que estos inmigrantes comiencen a buscar asentamientos definitivos ligados a otros empleos más urbanos concentrándose en las grandes ciudades, lo que los hizo “visibles” para la sociedad y el estado. Los momentos de crisis y agitación social y política de los años de las dictaduras hicieron que los gobiernos de facto redacten leyes específicas para migrantes. En el año 1969 se aprobó el decreto ley 18.825

“Extranjeros – Expulsión de indeseables”, inspirado claramente en la ley de Residencia, el cual:

Habilitó la expulsión de residentes permanentes cuando hubieran ocultado un delito cometido en el extranjero, cuando fueran condenados por tribunales argentinos por delitos dolosos y cuando atentaran contra —la paz social, la seguridad, nacional o el orden público. La expulsión era decretada por el PEN, e irrecurrible. El expulsado tenía 5 días para abandonar el país, y podía ser detenido preventivamente. En 1970, en la explicitación de políticas nacionales del gobierno del General Lanusse (que reemplaza a Onganía), en la directriz N ° 15 puede leerse: —Impulsar la inmigración con carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población y teniendo en cuenta los requerimientos del desarrollo y la seguridad (Courtis, et. al., 2009:7).

El golpe cívico-militar de 1976 recrudeció la legislación contra la inmigración, y el decreto ley n°21.259 llamado “Seguridad Nacional” consideraba a la acción criminal o “disociadora” de algunos extranjeros como opuesta a los objetivos de paz social y seguridad nacional, lo que generaba que éstos pudiesen ser expulsados por el Poder Ejecutivo “cuando registre condena y lo hubiera ocultado, fuera condenado por delito doloso, o —realizare en la República actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público” (Courtis, et. al., 2009:8), además de considerársele como una “burla” a la “tradicional —e histórica- generosidad argentina” para con los inmigrantes. Pero la ley que cristaliza la visión estatal sobre la migración es la n°22.439: “ley general de migraciones y fomento de la inmigración” conocida como “ley Videla”, y que se mantuvo vigente hasta la nueva ley sancionada en 2003. Ésta contiene las restricciones residenciales, laborales y de acceso a derechos que ya estaban escritas en las leyes que la precedieron (Courtis, et. al., 2009), y agrega la obligación para cualquier entidad pública (desde una escuela hasta un hospital) de delatar a cualquier residente extranjero “ilegal”, con el complemento de que la autoridad migratoria pueda ingresar a cualquier lugar en el que se sospeche se esté infringiendo la ley, sin notificación previa. Para Courtis et. al. (2009) el análisis histórico de las leyes migratorias nos permite encontrar un progresivo aumento de las restricciones a los migrantes, que comienza con impedir el ingreso y culmina

con la posibilidad siempre latente de la expulsión, que aparece ya en el año 1902, y que todavía hoy sigue existiendo.

c. Década del 90: el inmigrante como delincuente “común”

En los años '90 el neoliberalismo causó devastadores cambios en la economía y en la estructura social del país, y en momentos de crisis social, los chivos expiatorios de la catástrofe se hacen presentes (Casaravilla, 2000). En el caso de la migración, por más que los números mostraban que no se había dado un aumento sustantivo, el discurso oficial se encargó de remarcar a la presencia de *extranjeros* como la responsable de los delitos “comunes” o “callejeros”, de la falta de trabajo y de los problemas educativos. Es decir, además de ser vista como una *amenaza* a la “seguridad nacional” o a la economía y la cultura del país, la migración comienza a ser un *riesgo* para la vida y la propiedad privada de las personas. Las investigaciones de éste fenómeno (Gallinatti y Gavazzo: 2011) mostraron que los usos y resignificaciones de los espacios en los que se localizan y conviven inmigrantes con nacionales y las comunidades que se generan, permitieron que se visibilicen las “intervenciones territoriales de los inmigrantes” y que se conviertan en temas de opinión pública, en los cuales se entremezclaron en el discurso los conceptos de pobreza, carencia de vivienda y espacios con inmigración, tal como sucedió en el Parque Indoamericano en Buenos Aires, en el año 2010⁵². Según una investigación del GEADIS (Grupo de estudios en Antropología y Discurso⁵³), en la ciudad de Buenos Aires, a fines de los años 90, la policía fue construyendo un discurso en el que se definía al “sospechoso” para la aplicación de políticas de seguridad preventivas, y la “inmigración ilegal” ingresó en esta categoría. El Comisario General Pelacchi declaró en 1995 que ésta era un “factor de distorsión de la inserción del país en el mundo desarrollado”, definiendo al “inmigrante ilegal” como un colectivo indiferenciado al que atribuía una condición inherente: “contingentes marginales y antisociales” (GEADIS, 2002).

⁵²Para referencias sobre este conflicto, ver noticia del diario La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1332425-claves-y-cronologia-de-un-complejo-conflicto>.

⁵³Grupo de estudios de la Universidad de Buenos Aires. Año 2002.

Un intento de reforma de la ley migratoria en el año 1999 provocó que, en medio de un clima social complejo, la prensa utilice la situación de “inseguridad urbana” latente en el momento para relacionar delito con inmigración, desdibujando cifras y contribuyendo a la agitación urbana (Courtis, et. al., 2009). Esta ley no prosperó, pero en este período se abrirá el debate que culminará con la aprobación, en el año 2003, de una nueva ley de migraciones (n°25.871). Para muchos autores, -como Giustiniani (2004), el principal promotor de la ley y Novick (2004)- ésta significó un quiebre con las visiones que se venían manteniendo a fines de los '90, ya que será planteada con el objetivo de “proteger los derechos humanos de los migrantes”. Efectivamente, la ley enumera varios derechos antes impensados para aquellos que pisaran el suelo argentino. Y luego, en el año 2006, la “ley general de reconocimiento y protección al Refugiado” (n°26.165) consolida la estructura con la protección a la migración forzada.

Sin embargo, muchos estudios no acuerdan con esta perspectiva (Domenech, 2011; Clavijo y Magliano, 2011), y comienzan a plantear cuestionamientos a la visión que del inmigrante se sigue sosteniendo por debajo de esta ley. Domenech (2011) define a la ley migratoria como una de las tantas políticas regionales e internacionales “de control con rostro humano” (Domenech; 2011, p.3), que son un “(...) universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales” (Domenech, 2011:3).

d. Nueva ley de migraciones: control vs derechos humanos

La nueva ley de migraciones n°25.871 trae consigo debates en torno al régimen migratorio que esta instaura, con visiones marcadamente opuestas: por un lado, se encuentran quienes argumentan que significó el fin del período dominado por la “ley Videla” (Mármora, 2004; Novick, 2004) planteando que se pasó de una ley militar con el objeto puesto en el control migratorio y la

prohibición, a una en la cual el estado aparece como “garantizador” de derechos (Novick, 2004). Por el otro lado, se encuentran aquellos que consideran que esta ley dio inicio a un proceso de “gestión” de la migración que, aunque discursivamente “garantista”, está basado en el control de la movilidad humana como eje fundamental (Domenech, 2011). Los análisis en torno a la nueva ley de migraciones que se ubican en este primer grupo, están principalmente enfocados en comparar garantías de derechos entre ésta y la ley Videla (Novick, 2004; 2012), avances en relación a derechos de los migrantes (Penchaszadeh, 2012) o balances de su aplicación y funcionamiento, con críticas a la falta de reglamentación de la ley como uno de los problemas principales (Ceriani Cernadas, 2005) -en el año 2010 finalmente la ley fue reglamentada-.

No obstante, casi ningún estudio ha cuestionado la existencia de supuestos, conceptos y reglamentaciones sobre la migración que se presentan como restrictivos y que son el resultado del modelo de “control” de la movilidad que se propone en la Argentina a partir del 2003. Sólo algunos avanzan criticando que la figura de la expulsión no funciona correctamente, por ejemplo, e incluso valorando que se hable de *irregulares* en lugar de *ilegales*, o de *retención* en lugar de *expulsión* como “avances” en materia de derechos y garantías (Penchaszadeh, 2012:39), pero sin interpelar qué significa la mera existencia de la expulsión o de la *irregularidad* como figuras en una legislación que se dice “garantista”. Ambas figuras son reflejos de la “doble pena” que explica Sayad (2010), y que supone que el migrante se convierte en “delincuente” sólo por el hecho mismo de migrar, siendo su presencia siempre temporal, y su carácter sujeto a las disposiciones del estado en el que se encuentra.

Por ejemplo, en la reglamentación de la ley donde se especifican los requisitos⁵⁴ para tramitar la residencia, se exige que los “extranjeros” presenten, entre otras cosas,

- c) Certificado de antecedentes penales emitido en la REPÚBLICA ARGENTINA, siempre que se tratare de un extranjero que hubiese cumplido DIECISEIS (16) años de edad.

⁵⁴ Reglamentación de la Ley de Migraciones Sección segunda: Extranjeros en el país, artículo 9, que reglamenta el Artículo 26 sobre el procedimiento, requisitos y condiciones para ingresar al país.

- d) Certificado de carencia de antecedentes penales emitido por las autoridades competentes de los países donde haya residido por un plazo superior a UN (1) año, durante el transcurso de los últimos TRES (3) años, siempre que se tratare de un extranjero que hubiese cumplido los DIECISEIS (16) años de edad.
- e) Declaración jurada de carencia de antecedentes penales en otros países.
- f) Documento que acredite su ingreso legal al país.
- g) Demás documentación relevante a efectos de acreditar las condiciones de criterio migratorio invocado.

Estos requerimientos reafirman la idea de que el migrante, como tal, es un posible *riesgo* y suponen, en consecuencia, que éste debe probar que es inocente, frente a la “presunción de inocencia” que se expresa en la Constitución Nacional para los *ciudadanos*, por la cual es necesario probar la culpabilidad de un acusado, pero nunca debe éste justificar su inocencia. En uno de sus análisis, Pablo Ceriani (2005) indicó que ese reclamo fue hecho a la Dirección Nacional de Migraciones al momento de debatir, entre varios actores sociales y políticos, la reglamentación:

Según el artículo 29 de la Ley actual, se establece como impedimento de radicación y permanencia en el país el hecho de haber ingresado por un lugar o paso no habilitado. Ahora bien, dada la gravedad de las consecuencias que conlleva aplicar dicho impedimento a una persona (expulsión con prohibición de reingreso por un mínimo de cinco años), consideramos que es la administración quien debe probar que una persona realizó un acto de estas características. En la actualidad, y desde hace ya varias décadas, es el migrante quien debe acreditar el ingreso por un lugar o paso habilitado, ya que de lo contrario quedaría “incurso” en este impedimento. De modo que si la persona perdió su “tarjeta de ingreso”, la única alternativa que le queda para evitar una sanción de tales características es probar que no incurrió en delito, lo cual se manifiesta claramente en contra del principio constitucional de presunción de inocencia (Ceriani Cernadas, 2005: 341-342).

El artículo 35 habla además del “impedimento de ingreso” para quien caiga bajo “sospecha fundada” de que su motivo de entrada al país difiere del manifestado a las autoridades migratorias, es decir, el funcionario de frontera puede impedir que un migrante al cuál considere *sospechoso* ingrese al territorio.

La *sospecha* también existe en situación de *ingreso ilegal*, ya que no sólo se puede detener a una persona cuando se advierte en el momento o inmediatamente después, sino que además la autoridad migratoria puede detenerla si considera que ésta tiene “rastros que hagan presumir fehacientemente que acaba de llevarlo a cabo” (ley 25.871, art.35), sin ningún elemento en la legislación que defina cuáles son esos posibles “rastros” de ingreso *ilegal*. No obstante, la ley declara la importancia de observar las obligaciones en materia de refugiados, por ejemplo, pero la figura de la “sospecha fundada” sólo puede pensarse en la arbitrariedad de quien ejerce funciones públicas, como un claro revés a las garantías adquiridas por los migrantes forzados.

La preeminencia de la disputa seguridad vs. derechos humanos se hace presente cuando identificamos ciertos elementos que la ley intenta castigar o regular, y que se aglutinan bajo el concepto de *nuevas amenazas a la seguridad*, dentro de las cuáles el terrorismo, y la migración como amenaza terrorista, son fundamentales. Además, otras consideradas *nuevas amenazas* entran dentro del marco de la ley: “el tráfico de personas, junto al tráfico de armas y al de drogas, son los principales flagelos” (Giustiniani, 2003). La ley enumera, en este sentido, disposiciones de impedimento a la circulación relacionadas con cuestiones como antecedentes penales por delitos que caen bajo el concepto de estas *nuevas amenazas* y que asocian al migrante como un “posible” terrorista o traficante:

- c) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más;
- d) Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional;
- e) Tener antecedentes por actividades terroristas o por pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la Ley 23.077, de Defensa de la Democracia (ley 25.871, art. 29)

3. El migrante como amenaza terrorista: normas y discursos en torno al terrorismo en la Argentina

Desde el año 2000 podemos hablar de la existencia de un marco jurídico en relación al terrorismo, incluso –y sorpresivamente- teniendo como antecedentes los atentados a la AMIA y Embajada de Israel 6 años antes. La “ley del arrepentido” se aprobó en febrero del año 2000, aunque años antes Eduardo Duhalde había impulsado su aprobación para aplicarla en el esclarecimiento del crimen de José Luis Cabezas, pero ésta fue rechazada por el menemismo⁵⁵, el grupo político directamente implicado en este hecho, y también sospechado⁵⁶ de encubrimiento de los atentados de mediados de los años 90. El contexto de aprobación de esta ley estuvo marcado, principalmente, por lo político, y en el nuevo texto aprobado quedó la marca de aquella controversia, ya que se aclara que sólo será aplicable para delitos de terrorismo y narcotráfico, con el objetivo de avanzar en la causa por los atentados.

A partir de allí, el marco regulatorio antiterrorista tendrá un giro marcado por las exigencias del contexto internacional, en donde el financiamiento del terrorismo se convierte en uno de los pilares fundamentales para la prevención y en la principal herramienta de lucha antiterrorista luego de los atentados del 11/S. En el año 1999 la Argentina fue aceptada como miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el organismo internacional encargado de implementar y controlar los estándares internacionales en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. A partir de ese momento, comenzó el proceso de cumplimiento de las recomendaciones y adaptación de la legislación nacional, así como también el sometimiento al control del organismo y a la posibilidad de que éste lo califique según su desempeño. Los requisitos generales que el GAFI establece son (Neto, 2011): la aprobación de leyes que tipifiquen el lavado de dinero y la financiación del terrorismo y que impongan obligaciones a las

⁵⁵ Para ampliar sobre el contexto de aprobación de esta ley, ver diario Clarín: “Aprobaron la ley del arrepentido”: <http://edant.clarin.com/diario/2000/02/24/t-01201d.htm>

⁵⁶ El ex presidente Carlos Saúl Menem enfrentó acusaciones por encubrimiento en el proceso de investigación de la causa AMIA-Embajada de Israel, para más información ver nota del diario La Nación “Menem, a juicio oral por la causa AMIA”: <http://www.lanacion.com.ar/1460986-menem-a-juicio-oral-por-la-causa-amia>

instituciones financieras acompañadas de un apropiado marco institucional administrativo, junto con leyes que provean a las autoridades competentes de las tareas, poderes y sanciones necesarias, entre otros.

En la Argentina, la ley nº 25.246 de “Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivos” sancionada por el Congreso de la Nación el 13 de abril del año 2000, creó en el plano preventivo la Unidad de Información Financiera (UIF), encomendándole el análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de una serie de delitos graves. Luego, la ley nº 26.268 sobre “Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo”, sancionada el 13 de junio del año 2007, modificó la ley nº 25.246, extendiendo el mandato de la UIF al análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo⁵⁷.

A fines de 2009 llegó a la Argentina una evaluación del GAFI –la anterior había sido en 2006- la cual resultó en un informe bastante negativo sobre el funcionamiento de la UIF y del sistema legal del país con respecto al lavado. A partir de ese momento, la UIF comenzó a imponer multas y realizar inspecciones para evitar que el reporte sea difundido por el organismo internacional. Eso hubiese forzado la aplicación automática de la recomendación nº 21, que sugiere a la comunidad internacional “prestar especial atención a las relaciones comerciales y operaciones con personas, incluidas las empresas e instituciones financieras, de países donde no se aplican las recomendaciones del GAFI o no se las aplica suficientemente” (Neto, 2011:12). El reporte establecía que de las 49 recomendaciones del GAFI, Argentina cumplía sólo con dos totalmente, con 26 parcialmente, e incumplía 20 recomendaciones⁵⁸.

El GAFI mencionó un hecho fundamental: no existía en la Argentina responsabilidad penal para las personas jurídicas que cometiesen alguno de los actos delictivos tipificados, ya que las sanciones eran sólo administrativas e impuestas por la UIF. Entonces, hizo una “recomendación” para que se elabore un proyecto de ley que tenga en cuenta los estándares internacionales de prevención

⁵⁷ Información extraída de la página oficial de la UIF www.uif.gov.ar

⁵⁸ GAFI. *Mutual Evaluation Report of Argentina* (2010). Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Argentina%20ES.pdf>

y penalización de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En febrero de 2011, otra reunión plenaria del organismo que trató el caso argentino reconoció que el país había hecho algunos avances y se evitó nuevamente una sanción internacional. Pero “se advirtió que en caso de no demostrarse una evidente mejora de la situación y el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI para la reunión plenaria del GAFI del mes de junio, la Argentina sería considerada un país de riesgo y se lo podría incluir en la lista negra de estados bajo la lupa, con graves consecuencias financieras y bancarias.” (Alconada Mon, 2010, citado en Neto, 2011).

El 1 de junio del año 2011, el Senado argentino sancionó la ley n°26.683 en la cual se tipifica finalmente al lavado de dinero como un delito autónomo en el sistema penal argentino y se establecen penas para ese delito. Y de nuevo, aunque se reconocieron los avances, el GAFI consideró que faltaban definirse todavía medidas complementarias, y aclararse varias cuestiones de la ley que no eran precisas, esperando se concretasen para octubre de 2011. El 22 de diciembre de ese mismo año, en una sesión maratónica y de trasnoche, convocada de forma extraordinaria por la Presidenta Cristina Kirchner, se aprobó la modificación al Código Penal conocida como “ley Antiterrorista” (n° 26.734), que se promulgó el 28 de diciembre. La ley establece:

Art. 3º - Incorpórese al Libro Primero, Título V, como artículo 41 quinquies del Código Penal, el siguiente texto:

Artículo 41 quinquies: Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo. Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieron lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional.

Art. 5º - Incorpórase al Título XIII del Código Penal, el siguiente artículo:

Artículo 306:

1. Será reprimido con prisión de cinco (5) a quince (15) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que directa o indirectamente recolectare o proveyere

bienes o dinero, con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte:

- a) Para financiar la comisión de un delito con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies;
- b) Por una organización que cometa o intente cometer delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies;
- c) Por un individuo que cometa, intente cometer o participe de cualquier modo en la comisión de delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies.

2. Las penas establecidas se aplicarán independientemente del acaecimiento del delito al que se destinara el financiamiento y, si éste se cometiere, aún si los bienes o el dinero no fueran utilizados para su comisión.

3. Si la escala penal prevista para el delito que se financia o pretende financiar fuera menor que la establecida en este artículo, se aplicará al caso la escala penal del delito que se trate.

4. Las disposiciones de este artículo regirán aun cuando el ilícito penal que se pretende financiar tuviere lugar fuera del ámbito de aplicación espacial de este Código, o cuando en el caso del inciso b) y la organización o el individuo se encontraren fuera del territorio nacional, en tanto el hecho también hubiera estado sancionado con pena en la jurisdicción competente para su juzgamiento.

Para el GAFI⁵⁹, esta nueva ley incrementa la supervisión y las licencias de actuación al sector penal, mejora los mecanismos de cooperación y remueve los secretos entre agencias domésticas, incrementando los intercambios de información que impactan positivamente en la transparencia. Pero, nuevamente, remarcó las deficiencias que todavía quedan en la Argentina, como las relativas a la criminalización del lavado y los congelamientos de los bienes de los supuestos terroristas, la necesidad de mejorar el funcionamiento de la UIF e incrementar aún más los mecanismos de cooperación internacional, entre otras cosas.

Cada una de estas leyes estuvo evidentemente supeditada a los informes y controles que el GAFI realizó, bajo las amenazas de que la Argentina pueda ser sancionada internacionalmente, pero existen aún más elementos para comprender el porqué de su aprobación que no sólo se limitan al contexto internacional, sino que se reflejan en discursos y prácticas internos al país. El análisis de los debates

⁵⁹ Información extraída de:

<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-/argentina/documents/improvingglobalamlcftcomplianceon-goingprocess-22february2013.html>

legislativos es indispensable para identificar estos elementos, intentando reconocer aquellos argumentos que justificaron las diferentes posturas en torno a las leyes antiterroristas a lo largo de los años. La centralidad en la figura del migrante guía este recorrido, indagando en las construcciones que, a partir de debatir el terrorismo, surgen alrededor de aquellos que se desplazan a través de las fronteras. Algunas categorías que identifiqué como comunes a los debates de casi todas estas leyes estructuran los subapartados siguientes: la (in)definición del terrorismo con sus consecuentes usos y abusos nacionales e internacionales y la puerta abierta para la criminalización de ciertos grupos sociales, el rol de los organismos internacionales y del 11/S en el diseño y aprobación de leyes antiterroristas, y la constante tensión seguridad vs. derechos humanos. En este sentido, quienes promovían las leyes y aquellos que se oponían pusieron en juego distintos elementos, argumentos y definiciones que permiten identificar muchas continuidades a lo largo de los años, así como también algunas rupturas.

a. La (in)definición del terrorismo: ¿problema o solución?

Como ya vimos en el capítulo 2, no existe a nivel internacional un consenso a la hora de definir al terrorismo y sus actos, y esta (in)definición se presenta como la puerta abierta para un sinnúmero de interpretaciones sobre qué es el *terrorismo*, qué implica *ser terrorista*, y qué actos pueden ser catalogados como tales. El que no exista una definición acabada y ampliamente aceptada internacionalmente genera también, al interior de los estados, infinidad de debates y argumentos. En la Argentina estas posturas tienen una particular manifestación, ya que hasta el año 2011 la figura usada para penalizar al terrorismo fue la de “asociación ilícita”, es decir, asociaciones de personas cuyo fin sea el causar terror y daño a un número indeterminado de personas. Esta conceptualización buscaba definir *actos terroristas* evitando el debate internacional, acercándose a las convenciones internacionales y sus definiciones de diversos *actos* que pueden ser considerados como “terroristas”, y que evitan meterse con el *terrorismo* como concepto a especificar.

A lo largo de los debates de las diferentes leyes en la Argentina existen argumentos que se han manifestado repetidamente, y el problema de definir o no al terrorismo, y cómo, ha sido uno de los ejes de las discusiones. Quienes se han manifestado a favor de sostener una definición más amplia –o no definición para algunos- plantearon que esto permitía que la ley no se vuelva obsoleta ante los cambiantes avances y transformaciones del terrorismo, evitando realizar constantes cambios a la legislación para adaptarse a ellos. Aquellos en contra, por el otro lado, han expresado preocupación por esta *(in)definición*, esgrimiendo un abanico de posibilidades de que el estado la utilice como herramienta para aplicar condenas muy duras a ciertos actores sociales que sean vistos como “amenaza” para él.

Para quienes promovieron la aprobación de las diferentes leyes antiterroristas y la incorporación a la legislación de convenios internacionales, estas *(in)definiciones* permitirían un mejor funcionamiento y adaptación del tipo a la “cambiante realidad” del terrorismo internacional, basando su argumento en ciertas legislaciones internacionales. El Diputado Argüello, quien representaba al Poder Ejecutivo impulsando en el año 2005 la incorporación con carácter constitucional de convenciones internacionales en materia de terrorismo (la “Convención interamericana contra el Terrorismo” y el “Convenio internacional para la represión contra la financiación del Terrorismo”) manifestaba que,

La Convención de la Organización de Estados Americanos, al igual que las Naciones Unidas, sigue un enfoque llamado sectorial: no definen al terrorismo en general, sino que definen acciones ya tipificadas en las convenciones antiterroristas vigentes. Define al terrorismo en los términos en que está definido en todas las convenciones internacionales vigentes, que fueron ratificadas por los países miembros de las organizaciones. Se trata de una definición dinámica. Cada nuevo tratado, convenio o acuerdo internacional redefine un marco, sin que la anterior definición pierda vigencia. Es decir que se amolda automáticamente a la nueva definición. Esto es así porque la definición de terrorismo se está desplazando y a medida que se suscitan nuevos hechos el alcance del concepto se expande. (...) Podrán decirnos que al aprobar esta convención estamos a punto de votar un tipo penal abierto. De ninguna manera es así. Existe una casuística claramente establecida

en los diez instrumentos que forman parte de los anexos de ambas convenciones⁶⁰, que en cada uno de los casos justamente recurre a la necesidad de aceptar sólo esa tipificación (Diputado Argüello, 2005).

Los argumentos en contra de una definición “sectorial” van a existir en todos los debates a través de los años, incluso desde diferentes partidos políticos, como el justicialismo y el socialismo, aunque con fundamentos claramente distintos. Desde el socialismo afirmaban que:

No compartimos la justificación que el Ejecutivo dio acerca de la no inclusión de alguna definición de acto terrorista en la convención cuya aprobación se solicita, porque en la Argentina de estos tiempos la definición que no dé el Estado la darán quienes ven terroristas en todos aquellos que representan una amenaza. En ese sentido el diario "Clarín", a través de su corresponsalía en la ciudad de Córdoba, publicó en su edición del viernes 19 de noviembre de 2004 lo siguiente: "No cortaron el tránsito. Pero se hicieron ver y escuchar en el microcentro cordobés: un grupo de chicos trabajadores de la calle protestó con carteles contra la visita de Juan Carlos Blumberg y el director del Manhattan Institute, el chileno Carlos Medina, y dos policías norteamericanos, quienes están aquí desde el martes. El detonante de la protesta fue una declaración de Medina, quien en su anterior visita a la capital de Córdoba -un mes atrás, y también junto a Blumberg- calificó de terroristas urbanos a los chicos limpiavidrios y a las prostitutas". Está claro que se trata de un sector que

⁶⁰ La enumeración de los documentos en los anexos es la siguiente:

- a. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- b. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- c. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- d. Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- e. Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980.
- f. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- g. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.
- h. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.
- i. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.
- j. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

ideológicamente es afín al mentado antiterrorismo, que utiliza de excusa la administración Bush para violar la soberanía de estados infligiendo muerte y destrucción (Di Pollina, 2005).

Y años después, la Senadora Sonia Escudero del partido justicialista de Salta manifestaba, aunque apoyando la necesidad de tener una ley antiterrorista, su desacuerdo con un tipo penal tan abierto:

El profesor Ben Saul de la Universidad de Sydney, que es un experto en temas de terrorismo, dice: pocas palabras están plagadas de tanta indeterminación, subjetividad y desacuerdo político como “terrorismo”. Es peculiar su poder semántico y su capacidad para denigrar y deshumanizar a aquellos a quienes es dirigida, incluyendo legítimos opositores políticos. Por eso recomienda que cualquier definición no sea demasiado abierta. (...) Creo que el señor senador Sanz me ha ahorrado bastante en el sentido de reconocer que a nivel internacional si hay algo en lo que es muy difícil ponerse de acuerdo es en qué es terrorista, porque los que son terroristas para algunos son luchadores por la libertad para otros. Porque, obviamente, el terrorismo tiene un componente político que no tienen el crimen organizado o el crimen común. (...) El GAFI no nos está diciendo que nuestra ley sea mala, lo que está diciendo es que también hay casos de terrorismo individual, no solamente de organizaciones, y que hay que activar las investigaciones, pero de ninguna manera está pidiendo esto. Esto es absolutamente vago y abierto, y no es lo que está pidiendo el Grupo de Acción Financiera Internacional. Tipificar al terrorismo como cualquier acto destinado a generar terror es una definición absolutamente tautológica, no le dice nada al juez y no hay cómo orientar esa interpretación, de modo tal que va a hacer cualquier cosa, lo que el juez considere en el caso concreto (Escudero, 2011).

La primera ley en la Argentina que ensaya una definición al menos acabada es la denominada “ley del arrepentido” del año 2000, la cual define como “hechos de terrorismo” a:

Las acciones delictivas cometidas por integrantes de asociaciones ilícitas u organizaciones constituidas con el fin de causar alarma o temor, y que se realicen empleando sustancias explosivas, inflamables, armas o en general elementos de elevado poder ofensivo, siempre que sean idóneos para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas (ley n° 25241).

El uso de la figura de “asociación ilícita” se ajustaba a las legislaciones que estaban dándose en el resto del mundo pero, en la Argentina en particular, su uso evitaba la creación de un tipo penal autónomo en un contexto social y político convulsionado. Como ya mencioné, esta ley tuvo un contexto específico asociado a la necesidad de avanzar en la causa AMIA y Embajada de Israel, disminuyendo penas a quienes confesaren aportando datos, y se circunscribió solamente al terrorismo, quedando fuera la posibilidad de usarse en casos de narcotráfico o lavado de dinero evitando generar debates álgidos al momento de su aprobación.

La crítica⁶¹ más contundente vino de la mano de la peligrosidad que conlleva la ambigüedad de las figuras penales para ciertos grupos sociales, y que fue discutida cada vez que un proyecto aparecía en escena. En este sentido, el Senador Yoma⁶², del peronismo, manifestaba sus objeciones durante el debate de la ley del arrepentido:

El artículo 1 del proyecto de ley es tan impreciso que, al hablar de actos terroristas, los tipifica y equipara con los actos cometidos por organizaciones que utilicen elementos inflamables y no sé qué otras características difusas. Entonces, es obvio que una protesta estudiantil, o del "Perro" Santillán, con quema de neumáticos encuadraría en la definición de acto terrorista que hace esta iniciativa. Creo que esto es de extrema peligrosidad (Yoma, 2000).

⁶¹ El debate sobre el uso de esta figura para el delito de terrorismo comprende a las objeciones que la figura tiene ya de por sí en el uso penal, pero agravados por el terrorismo como caracterización de la asociación. Desde legitimar el adelantamiento de la punibilidad al reprimir actos preparatorios al delito, o representar un delito de peligro abstracto que supone prohibir de antemano ciertas conductas porque presume su peligrosidad, o vulnerar el principio de legalidad, ya que prevé como elemento objetivo una cuestión de índole subjetiva, sin describir claramente las acciones prohibidas, conjuntamente con los elementos que agravan la figura al ser de índole terrorista. Para un análisis exhaustivo, ver Pampillo (2007)

⁶² “Los que estuvieron a favor -que fueron amplia mayoría- compartieron algunas de las dudas jurídicas. Pero pusieron el acento en que esta norma está destinada a solo dos casos: los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA. Así lo expresaron desde Carlos Corach hasta el jefe del bloque radical, Raúl Galván, pasando por Antonio Cafiero. La nueva ley podría aplicarse a los detenidos por el atentado a la AMIA, ex policías que eventualmente quedarían libres si delatan a los instigadores. En contra estuvieron sólo cuatro senadores, tres peronistas (Carlos Sergnesse, Jorge Yoma y Héctor Maya) y un radical, Jorge Agúndez. Sergnesse y Yoma leyeron partes del manual del inquisidor, en el cual -dicen- se inspira la ley. No cargues con culpas ajenas. Dime quién te engañó y quedarás libre, dice el inquisidor, en oposición a la estructura del Derecho argentino. Agúndez recordó que también había votado en contra en 1998, y reconoció que quisiera tener la mejor Justicia y la mejor Policía del mundo. Pero a éstas que tenemos... yo ni loco les doy el arrepentido. Ni ebrio ni dormido. Les contestó Galván, quien -después de llamar varias veces Torquedama a Torquemada- reparó en que nadie mencionó a las víctimas de los atentados”. Extraído del Diario Clarín: <http://edant.clarin.com/diario/2000/02/24/t-01201d.htm>

En el año 2007 se retoma esta discusión luego de una advertencia del GAFI al país, en la cual se mencionaba la necesidad de tipificar al delito de terrorismo de forma más exhaustiva. Como consecuencia, se aprueba la ley n°26.268, pero la figura de “asociación ilícita” sigue siendo el eje de la ley. En este momento, la oposición manifestó los mismos argumentos en contra:

Tengo claro que este no es el espíritu de quienes promueven la aprobación de este proyecto; pero también tengo claro que el hecho de dejar abierta la puerta respecto de una figura absolutamente ambigua cuando en todo el mundo se está desarrollando un debate acerca de la definición del terrorismo y de la metodología para combatirlo, significa dejar abierto un camino sumamente peligroso (Diputada Laura Sesma, por el socialismo de Córdoba, 2007).

Sin embargo, la ley si avanzaba en relación a su antecesora estableciendo condiciones objetivas que debían ser cumplidas -de forma incluyente- para que una “asociación ilícita” sea señalada como *terrorista*, tal como se leía en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo:

En la redacción del nuevo artículo 213 ter, el rasgo más significativo de la figura de la asociación ilícita terrorista es que su propósito específico es, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo. Aquí la conducta reprimida es, como en la figura del artículo 210 del Código Penal, el tomar parte de este agrupamiento ilícito. En la opinión de que el rasgo significativo arriba mencionado es necesario pero no suficiente para distinguir una asociación ilícita terrorista de otras asociaciones criminales, se han requerido otros elementos normativos que se enumeran como condicionantes de su existencia:

- a) Estar orientado su plan de acción a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) Estar organizadas en redes operativas internacionales;
- c) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas (Proyecto de ley enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo, año 2007).

Los elementos que la ley enumera para que una asociación pueda ser considerada terrorista están claramente asociados a las características que identificamos anteriormente para las *nuevas amenazas a la seguridad*, y la

(in)definición va a estar relacionada a estas (nuevas) formas de identificar a los *riesgos* y a su aparición en la escena nacional e internacional:

La creciente relación entre los grupos terroristas y las organizaciones criminales es un rasgo característico que otorga una complejidad especial a este fenómeno. Así quisiera mencionar un ejemplo: una operación de lavado de dinero puede tener origen en Colombia, ingresar por medio de diversas operaciones a los Estados Unidos, continuar su camino como dinero legal en Suiza y desde allí ser utilizado para financiar organizaciones terroristas. De este modo, fondos producidos por el tráfico de drogas en Colombia se convierten en recursos que terminan financiando actos terroristas. Por eso sostengo que el terrorismo no puede ser analizado en forma aislada, como un compartimento estanco, sino en el contexto dinámico de la realidad en la que interactúa, donde surge su vinculación permanente con otros ilícitos que sin duda también merecen ser castigados por el Código Penal. De no procederse de ese modo, nuestra alternativa será débil y su eficacia limitada (declaraciones del Diputado Caviglia, del partido justicialista y oficialismo en ese momento, en el debate de la ley n°26.268 del año 2007).

En este proyecto figuran aquellos elementos que se podían observar en las legislaciones nacionales e internacionales que habían proliferado desde el 2001: el terrorismo como un fenómeno internacional cuya condición de ser es el atravesamiento de fronteras territoriales estatales, y el intento de obligar a un gobierno a realizar un acto, o abstenerse, dos elementos que definen la concepción arraigada del terrorismo como externo a aquel “estado-nación” al que teóricamente “amenaza”. Este supuesto se pone de manifiesto también en el hecho de que, cuando quienes intentan pasar este tipo de leyes tratan de justificar por qué no podrían ser usadas por el estado para criminalizar a algunos otros grupos sociales, argumentan que la ley no permite castigar a “ciudadanos” en el ejercicio de derechos constitucionales, tales como el de protesta. De nuevo, el terrorismo está “por fuera” del estado, y cualquier reclamo al interior de éste – aunque tenga como objetivo obligarlo a hacer algo o que se abstenga de hacerlo – no puede ser pensado en clave de terrorismo. De esta misma forma, esta argumentación también cierra la posibilidad de que un estado, aunque utilizando los mismos “actos” que son definidos como terroristas, pero contra su población,

pueda ser acusado de tal delito. Frente a este cierre arbitrario en las posibilidades de definir o no a un hecho como “terrorista”, el Diputado Tinnirello, por el socialismo y al momento de debatir las convenciones internacionales contra el terrorismo en el año 2005, manifestaba que,

También son acciones terroristas las que se ejercen desde el Estado y que desgraciadamente, según mi opinión, estamos ayudando a financiar. Desde el gobierno nacional se ayuda a financiar, y voy a decir por qué. La gran mayoría de los diputados reconoce -no voy a dar nombres porque no quiero entrar en discusiones personales- que Estados Unidos es un país democrático que ejerce actividades terroristas. Sin embargo, no hablan de que hay que aplicar la ley a los funcionarios de esos Estados terroristas. Por ejemplo, no se habla de encarcelar a los funcionarios de la embajada de los Estados Unidos. Si ejercen acciones terroristas, ¿por qué no se los encuadra en esta ley? No se los encuadra en esta ley porque, como bien decían algunos señores diputados, la aplicación tiene que ver con el poder y el dominio del mundo. Quienes dominan el mundo, por más actividad terrorista que ejerzan sobre el resto de la sociedad, nunca van a ser acusados de terroristas y nunca van a ser juzgados como tales (Tinnirello, 2005).

Cuando en el año 2005 se incorporan a la legislación la “Convención interamericana contra el Terrorismo” y el “Convenio internacional para la represión contra la financiación del Terrorismo”, los debates ponen en evidencia los juegos de poder y presiones internacionales a la hora de reconocer y definir al terrorismo. El consenso internacional no está, precisamente, en lo que el terrorismo es, sino en lo que éste no lo es: “de estado” no es un tipo de terrorismo aceptado a nivel internacional. En este sentido, el Diputado Tinnirello continuaba su argumentación diciendo que,

Es evidente que los proyectos de ley que se pretenden votar conllevan riesgos sumamente graves para los derechos individuales y colectivos de la población (...) Es evidente que desde este Congreso se actúa en forma absolutamente sesgada. Se definen categóricamente los enemigos, pero éstos no son solamente los que actúan en forma aislada con acciones terroristas como la desarrollada el 11 de septiembre de 2001, sino que además se actúa contra los pueblos y contra su libertad para poder controlarlos e impedir que de alguna manera resurjan en su lucha antiimperialista y en su liberación nacional (Tinnirello, 2005).

La *(in)definición* del terrorismo está asociada a la definición de la “amenaza” y de los enemigos que, de sí mismo, hace un estado y, en ese sentido, aquellos grupos sociales a los cuáles se los considera como tales están a merced de las capacidades de persecución y castigo que las leyes han otorgado al gobierno. Sostener tipos penales amplios y difusos, acompañados por una visión del terrorismo como “fuera” del estado, con una lógica transnacional y de movilidad a través de las fronteras relacionado a las *nuevas amenazas*, implica una indefectible mirada a quienes se desplazan por el mundo como *sospechosos*.

b. ¿Quiénes son terroristas?: el migrante forzado como “amenaza”

Entonces, la mirada se posa en la frontera y en quienes la atraviesan –en todos los sentidos- como objetos de sospecha terrorista. En el año 2005, el debate por la incorporación con rango constitucional de la “Convención Interamericana contra el Terrorismo” y de “Convenio internacional para la represión contra la financiación del Terrorismo” fue el lugar para que estas miradas encuentren patrocinadores, pero también muchos opositores. El diputado por el socialismo, Eduardo Di Pollina, advertía que, al incorporar estos elementos del derecho internacional a la legislación nacional, se incorporaban también, y de manera explícita, a los refugiados y solicitantes de asilo como sospechosos de terrorismo, planteando que:

Coincidimos con Alejandro Teitelbaum⁶³, en cuanto a que la Convención es el abandono de los principios fundamentales en materia de extradición, de la excepción del delito político, del refugio y del derecho de asilo. Existe en América Latina una larga tradición en materia de asilo político, diplomático y territorial, plasmada en la Conferencia Interamericana de 1928, de La Habana; de 1933, de Montevideo; de 1939, de Montevideo, y de 1954, de Caracas. Estas convenciones dejan al Estado asilante la calificación del acto incriminado a quien solicita asilo político, porque es obvio que el Estado que ha sido objeto de la actividad

⁶³ Abogado, diplomado en Relaciones Económicas Internacionales en París. Representante de la Asociación Americana de Juristas ante las Naciones Unidas. Autor del libro *El papel de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*.

incriminada siempre la calificará como delito común. En la Convención ha desaparecido el margen de apreciación otorgado al Estado asilante, y en todos los casos, cualesquiera sean las circunstancias y la naturaleza del acto incriminado, el autor será tratado como terrorista, con la imprecisión que tiene este calificativo en la misma Convención, que deja la puerta abierta a su aplicación por analogía. De esta manera, los gobiernos signatarios han renunciado a una larga tradición latinoamericana en materia de extradición, delito político, refugio y asilo, y han renunciado también a la facultad soberana de decisión de los Estados en dichas materias.

Estos argumentos hacen referencia a dos artículos específicos para el refugio y asilo que la Convención posee, y que bajo la figura del “motivo fundado” de sospecha de que un solicitante de refugio o refugiado es una posible “amenaza terrorista”, obliga a los estados a chequear, por todos los medios, cualquier antecedente de la persona que pueda disparar esa sospecha:

Artículo 12

Denegación de la condición de refugiado

Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.

Artículo 13

Denegación de asilo

Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, a fin de asegurar que el asilo no se otorgue a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.

Como ya dijimos más arriba, el solicitante de asilo y refugio es, en sí mismo, un terrorista hasta que demuestre lo contrario, en todo momento y circunstancia, y como tal, el estado debe probar y sostener un “motivo fundado” en esta sospecha para rechazar su ingreso, o hasta para revocarle la condición de refugio, tal como enumeran otras disposiciones internacionales que repasamos en el Capítulo 2.

Pero varios legisladores de partidos opositores y minoritarios manifestaron su disconformidad, usando como argumentos que estas legislaciones internacionales eran contradictorias a las nacionales, como la ley Migratoria del año 2003 o las leyes de Refugio y Asilo, que garantizaban “amplios” derechos para los migrantes y solicitantes que atraviesan las fronteras del país y que habían sido aprobadas por el mismo partido que hoy impulsaba la incorporación de éstas, abiertamente contrarias a sus predecesoras. La diputada Monteagudo, del Partido Intransigente, manifestaba que:

Dentro de algunas horas vamos a tratar en la Comisión de Derechos Humanos algo que estaría negando lo que estamos diciendo ahora. Me pregunto qué vamos a hacer con una ley como la de migraciones, que todavía no está reglamentada, cuando hablamos de los países fronterizos con los que tenemos problemas terribles, como es el caso de la triple frontera, donde se nos dijo que hay un blanco móvil, tipo Bin Laden, y lo que hay es reserva de agua. Me pregunto qué va a pasar cuando nos planteemos cómo vamos a incorporar este convenio y esta convención. No podemos seguir pecando de que por buena voluntad -en el mejor de los casos- para entender lo que acá está pasando tengamos tantos baches, tantas contradicciones, y la más cercana es la que estamos asumiendo con respecto a los países más cercanos, es decir, a los tratados que tenemos con los países del Mercosur. (...) Por otra parte, cuando nosotros hablamos de derechos humanos y nos incorporamos a tratados internacionales, los violamos sistemáticamente, y si no veamos lo que nos pasa en la Comisión Interamericana. Por otro lado, me pregunto qué va a pasar cuando dentro de pocas horas -a las doce y media- nos dispongamos a tratar en la Comisión de Derechos Humanos el resarcimiento económico para los exiliados, que es otra gran incoherencia, porque ahora estamos aprobando algo que tiene que ver con que ya no va a existir, entre otras cuestiones, a partir de que nosotros aprobemos esta convención, la excepción por delito político, la denegación de condición de refugiado y la denegación de asilo (Monteagudo, 2005).

Y siguiendo esta línea argumentativa, la diputada Marta Maffei por la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI) planteaba:

Estoy muy preocupada porque, más allá de que hay alguna ventaja introducida recientemente por Canadá, queda muy a condición de la consideración del Estado la posibilidad de que la persona sea amparada y reciba asilo político. Para alguien considerado

terrorista no hay posibilidad alguna de recibir asilo político o la condición de refugiado. Es más; hoy el país impulsor de estas dos convenciones es el mismo que desde hace rato viene presionándonos para que sus soldados, que cometen violaciones y se conducen como terroristas, tengan absoluta impunidad en territorio extranjero y no puedan estar sancionados. Por un lado, nos plantea estas convenciones, y por el otro, nos pide que sus soldados no sean víctimas de esos convenios y reciban impunidad (Maffei, 2005).

En el debate del año 2011 estas consideraciones reaparecen y la movilidad y el derecho de protección están en el eje de la discusión, planteándose las contradicciones entre leyes que protegen derechos y leyes antiterroristas en el mismo cuerpo normativo nacional, de la mano de la senadora Sonia Escudero:

Decimos entonces que no sólo el principio de legalidad exige una definición más rigurosa sino que también la propia historia argentina nos demanda esa rigurosidad en un tema tan sensible todavía. Y es que las consecuencias de ser calificado como terrorista, de haber cometido un acto terrorista, tienen impacto en otros aspectos; por ejemplo, en el derecho de los refugiados. No se puede dar la condición de refugiado a una persona que está acusada de haber cometido un delito con finalidad terrorista. Estamos destruyendo la posibilidad del refugio. En el contexto de conflictividad política y social, es muy perturbador tener una norma de esta naturaleza, tan abierta, en el Código Penal. (...) Creo que esto no tiene ninguna posibilidad de pasar un test de constitucionalidad en nuestro país. Las excepciones que se intentaron tampoco son suficientes. (...) cuanto más abierta es la definición, más claras y mayores excepciones hay que establecer. Nosotros tendríamos que haber fijado claramente como excepciones a aquellas que están dentro del derecho internacional humanitario, dentro del derecho internacional de refugiados, a la resistencia violenta legítima, a la opresión política y a todos los actos de protesta, manifestaciones, disenso o acción gremial cuando no tuvieran la intención de causar muerte, daños graves, riesgo a la salud o a la seguridad pública. Así debería haber sido el texto de las excepciones (Escudero, 2001).

Pero ninguno de los legisladores reconoció que la misma ley migratoria del año 2003 tiene a la *sospecha* también de manera manifiesta, y que la figura de quienes se desplazan a través de las fronteras son, para el cuerpo normativo y para los discursos estatales, ya de por sí una “posible amenaza”. ¿Cómo explicar sino que, cuando un migrante ingresa al país, es automáticamente considerado

como culpable y debe probar que no lo es? ¿Cómo se explican los informes⁶⁴ de la Argentina al Consejo de Seguridad en los que demuestra los innumerables controles que ejerce ante un solicitante de refugio para evitar que se “filtren terroristas”? El discurso de los derechos humanos es el sustento de la ley de migraciones y, por lo tanto, no se reconocen los mecanismos de control que, efectivamente, ésta plantea. Entonces, es confuso entender el porqué de la aprobación de estas Convenciones internacionales que explícitamente cercenan derechos, impulsadas por el partido en el gobierno y con mayoría en ese momento, el mismo que se jactó del “cambio de paradigma” hacia los derechos humanos de la ley migratoria del año 2003. Las explicaciones, en este sentido, no se relacionaban con ninguna de estas leyes, sino con intereses mayores en relación al contexto internacional del momento.

c. Pertenecer o no pertenecer, esa es la cuestión: del rol de los organismos internacionales y el contexto mundial

En el año 2011 se debatió la última ley antiterrorista aprobada en la Argentina y, aunque la discusión estuvo condicionada por el tiempo y las presiones, el senador Miguel Ángel Pichetto del oficialismo (Frente para la Victoria) manifestó: “esta norma tiene la consecuencia de **pertenecer**; si la Argentina no estuviera en el G20 y no estuviéramos incorporados al GAFI no tendríamos que estar votando este tipo de normas”. Esta frase resume uno de los puntos más complejos en torno a la necesidad de que existan o no en la Argentina leyes de este tipo, más aun teniendo en cuenta que la Argentina sufrió, efectivamente, dos atentados terroristas pero que la legislación, en cambio, tiene muy poco que ver –contextual y jurídicamente- con esos hechos. Entonces, los legisladores, tanto a favor como en contra, esgrimieron argumentos sobre la integración a la comunidad internacional o la posibilidad de quedar “fuera”, las

⁶⁴ Informes realizados por la Argentina en cumplimiento de la resolución 1373 del año 2001 emitida por el Consejo de Seguridad de UN. El Consejo de Seguridad exige a los estados que “denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios” (Resolución 1373, año 2001)

presiones de los países más poderosos o de los organismos que éstos controlan y la “soberanía” del país para definir sus propios problemas y soluciones.

Las posturas a favor de las diferentes leyes antiterroristas a lo largo de todos los años justificaban la necesidad de su aprobación recalcando que “la gestión del presidente Kirchner en materia de política exterior persigue una definición estratégica inamovible. Nuestro país viene sosteniendo a rajatabla la vigencia de los espacios multilaterales para la construcción de los consensos y la definición de los conflictos que se suscitan en la arena internacional” (diputado Jorge Argüello del partido oficialista en el año 2005). Pero las acusaciones opuestas ponían en evidencia que el gobierno nacional estaba siendo presionado en estos “espacios multilaterales” para aprobar un marco de control del terrorismo. El diputado Arguello, para aplacar estos argumentos, aclaraba que:

Hoy, vamos a oír muchas voces que nos van a plantear que las convenciones que están siendo objeto de discusión en este recinto son instrumentos de las naciones más poderosas de la tierra para sojuzgar y dominar a los pueblos más débiles. Pienso que se trata de una verdad relativa. Sería necio negar la diferencia de peso específico de los países que forman parte de las Naciones Unidas, pero también es necio negar que en un ámbito que es capaz de contener a las distintas expresiones que forman parte del contexto internacional, seguramente el acuerdo al que se arribe habrá de ponerles un límite a esos poderes (Arguello, 2005).

Sin embargo, luego de estas afirmaciones y reconociendo implícitamente las presiones de organismos internacionales, el mismo diputado dirá que:

El GAFI es, precisamente, el organismo que en su resolución de febrero del corriente año produjo una fuerte recomendación a la Argentina, instándola a dar tres pasos: ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo, ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra el financiamiento de actividades terroristas y acomodar la legislación doméstica a los postulados de estas convenciones (Arguello, 2005).

El contexto de aprobación de estas leyes no remitió en la Argentina a los convulsionados años 2001-2002, ni tampoco a los atentados terroristas que se sucedieron en el país a mediados de los años 90, sino que fueron la respuesta a

los informes, visitas y recomendaciones de varios organismos internacionales. Diversos legisladores hicieron estas afirmaciones en cada momento de discusión, incluso algunos yendo aún más allá, acusando a los Estados Unidos de estar detrás de estas presiones:

El gobierno argentino reconoce la insistencia de Estados Unidos para que el Congreso apruebe algunas normas, como la Convención de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos sobre Terrorismo y su Financiación y los cambios a la ley para endurecer las penas contra el terrorismo y el narcotráfico. Ayer, el embajador Bordón reconocía que esas normas se aprobarán muy pronto. Esto no surge de ninguna tarea de investigación nuestra sino que lo dice el diario "Clarín" del domingo 6 de marzo. Les puedo mostrar cuatro o cinco diarios que dicen exactamente lo mismo; uno de ellos directamente dice que le han advertido al Congreso que lo vote en quince días y que este Parlamento se comprometió a hacerlo. Se está discutiendo acá, después de tres años, por ese motivo. El rol de Estados Unidos es muy importante y no se puede desconocer. ¿Para qué quiere esto Estados Unidos? (diputado por la izquierda Luis Zamora, año 2005).

En relación con el segundo punto -los compromisos asumidos en la materia por el Estado argentino-, el argumento parece ser tan fuerte que en el Senado fue votado favorablemente incluso por quienes han reconocido múltiples problemas de constitucionalidad. Es cierto que detrás del proyecto existen diversos organismos internacionales, pero no es verdad que los decisivos sean los mencionados explícitamente en los fundamentos del proyecto. (...) ¿Cuál es la institución que está detrás del GAFI y que en este caso resulta el organismo internacional decisivo para empujar un proyecto como éste? No es otro que el tan vituperado Fondo Monetario Internacional (Diputado García Méndez, ARI, año 2007).

Pero es en el año 2011 en donde estas acusaciones comienzan a tener más resonancia en los debates y en la opinión pública, ya que la forma de aprobación de la ley (en sesión extraordinaria y de traspasnoche) dejó entrever que el texto no estaba abierto a discusión, quizás porque debía contener necesariamente ciertos elementos para cumplimentar las obligaciones que el GAFI había impuesto. El senador Pedro Guastavino, por el Frente para la Victoria, fue el encargado de informar sobre este proyecto, esbozando una explicación de por qué el gobierno había decidido que era necesario aprobar una nueva ley antiterrorista:

(...) también la Argentina ha recuperado el rol del Estado en el control y en la regulación de la economía, y ha tomado algunas decisiones que tienen que ver inclusive con otorgar mucha importancia a la participación de nuestro país en el GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional–, organismo intergubernamental que tiene el propósito de promover políticas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En este marco, obviamente, ha sido necesario ir adecuando normativas y acordando políticas y estrategias para, justamente, poder compatibilizar la situación con los distintos países que integran el GAFI, para la definición de políticas comunes que apunten, justamente, a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (Guastavino, 2011).

El senador Rubén Giustiniani intenta explicar qué es el GAFI, desde una oposición férrea a la aprobación de la ley:

Quiero decir qué es el GAFI, porque parecería que el GAFI es bárbaro, que lo que nos diga lo tenemos que cumplir. Está claro que el FMI es malo, pero el FMI es parte del GAFI y el Banco Mundial también es parte del GAFI. El GAFI es un organismo internacional formado por el G7 –es decir, los países poderosos del mundo– en el año 1989, que en el año 1990 determinó 40 recomendaciones. Pero esas 40 recomendaciones del GAFI las profundizaron, las mejoraron y las ampliaron a partir del 11-S, es decir del atentado a las torres. Es así que en el año 2003 se incorporaron nueve recomendaciones con una clara lógica política e ideológica del Acta Patriótica de Bush, que inundó esa ideología y esa propuesta de combate al terrorismo hacia el mundo. Eso es lo que estamos siguiendo hoy al pie de la letra, a pie justillas: lo que nos está diciendo el GAFI. Entonces, yo creo que tenemos que ver también, porque así como resaltábamos en el debate anterior, si antes hablábamos de la importancia del Mercosur, de la UNASUR, del CELAC, de dar una respuesta ante el camino equivocado que llevaba el primer mundo en estos momentos, parece que en esta cuestión el camino que nos muestran es el verdadero, el correcto, y lo tomamos sin ningún tipo de análisis. Pero Brasil, por ejemplo, le da otra respuesta. Estos organismos tienen tanta plata, como tiene el FMI, que ustedes saben cómo funcionan: tienen consultores pagos que tienen que justificar los miles de dólares que cobran y entonces viven haciendo informes (Giustiniani, 2011).

Estas anotaciones de Giustiniani sobre los organismos internacionales son importantes a la hora de indagar en cómo los organismos bajan a los estados informes y recomendaciones de “especialistas” sobre las mejores recetas antiterroristas, en este caso, para aplicar en el marco nacional. En este sentido, el

Senador Fuentes del oficialismo -impulsor de la ley-, planteaba las contradicciones del *pertenecer*, por un lado, y de sostener coherencia en el derecho interno, por el otro. Pero, durante su exposición para manifestar su aprobación del proyecto, deja entrever un fenómeno que Bigo (2002) ya explicaba en relación a la circulación de expertos en el proceso de *(in)securitización* de ciertos temas. El senador plantea que “muchos senadores han participado permanentemente de debates internacionales, de asociaciones internacionales donde se habla de las nuevas amenazas, donde –desde hegemonías políticas claras en el mundo– se intentan imponer lecturas direccionadas de lo que debía ser la legislación” (Fuentes, 2011), lo que pone en evidencia que la circulación de informes, técnicos especializados y los propios legisladores es un factor fundamental a la hora de definir cuáles son los “riesgos” a la seguridad y cuáles deben ser las formas de combatirlos (Bigo, 2002). Al ampliarse el espectro del riesgo a las “nuevas amenazas”, la agenda internacional y local cambia, junto con las leyes. El diputado Argüello afirmaba ya en 2005 sobre las Convenciones que se discutían en ese momento que,

(...) representan una respuesta concreta a lo que se conoce como las nuevas amenazas. Es sabido por todos que éstas están al tope de la agenda de la política internacional, y podríamos definirlas como el conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales que conforman una nueva agenda de seguridad: el terrorismo, el lavado de dinero y los conflictos étnicos, raciales, de nacionalidad y religiosos (Argüello, 2005).

Los conceptos que se manejan en el debate reflejan aquellas cuestiones discutidas principalmente a nivel regional, en donde las *nuevas amenazas* implicaron un rediseño de las relaciones y de las políticas de seguridad hemisféricas. El diputado Zamora será quien describa su surgimiento de las “nuevas amenazas” en el año 2005:

En todo caso, esta es la nueva bandera. Richard Clark, a quien he citado aquí alguna vez, responsable antiterrorista de Bush, Clinton y de Bush (hijo), hasta que renunció, escribió el libro *Contra todos los enemigos*, donde dice que Estados Unidos reemplazó el prisma de la política exterior del comunismo con el terrorismo. Cuando desapareció el comunismo necesitaba un nuevo enemigo, y lo reemplazó por el terrorismo (Zamora, 2005).

Es decir, la legislación interna está basada en los mismos conceptos que a nivel internacional se manejaron en torno al terrorismo, siendo las “nuevas amenazas a la seguridad” el eje del control. Dentro de éstas, el terrorismo y la migración forzada se convirtieron en trincheras de luchas activas y profundas. Entonces, el dilema de pertenecer o no fue resuelto en el 2011 de forma expeditiva, acatando cada una de las recomendaciones del GAFI, estableciendo un tipo penal autónomo y tomando como base para la legislación los elementos que el concepto de *nuevas amenazas* engloba. Sin embargo, también es cierto lo que muchos legisladores manifestaron, y es que la legislación antiterrorista en la región existía mucho antes del 11/S:

No es cierto, como se ha dicho aquí, que el convenio tenga una relación de causalidad directa con los atentados del 11 de septiembre ocurridos en Nueva York. Habrá sido el último paso, pero en realidad el convenio contra el terrorismo suscripto en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002, reconoce como antecedente la Asamblea General de la OEA de 1971, en la que ya se hablaba de prevenir y sancionar el terrorismo. Asimismo, en 1996 - mucho antes de que se produjeran los atentados citados- en la Conferencia de Lima se habló de prevenir y combatir con el objetivo de preservar la democracia, la paz y el ejercicio de los derechos humanos (Diputado Storani, UCR, 2005).

Incluso, fue la Argentina la promotora de incorporar, en estos ámbitos regionales y principalmente en el MERCOSUR, al terrorismo como tema de agenda a mediados de los años '90 como consecuencia de los atentados terroristas que esta sufrió (Corvalán, Percoco y Tarducci, 2011). Luego del 11/S, un renovado interés por el tema modifica al Plan General de 1999 y a los órganos involucrados en el antiterrorismo, para ir desapareciendo de la agenda del MERCOSUR en los años posteriores (Corvalán, Percoco y Tarducci, 2011). Es decir, el terrorismo como tema prioritario estuvo presente en la región desde mediados de la década del '90, pero el impulso del 11/S lo vuelve al tope del interés internacional, bajo nuevos y renovados conceptos, estrategias e implicancias, reflejadas desde el año 2002 en las Convenciones Interamericanas y el Convenio de financiamiento del terrorismo. En la Argentina, la necesidad de

pertenecer fue el eje de discusión y aprobación de estas leyes, pero no como deseo sino como respuesta necesaria frente a las amenazas de los organismos internacionales de sanciones y represalias contra el país si éste así no lo hiciese. Sin embargo, incluso la incorporación de estas leyes al marco nacional no da cuenta de un cambio “rotundo” de paradigma desde los “derechos humanos” a la “seguridad”-como algunos legisladores plantearon-, sino que se adapta a las leyes existentes de control de la movilidad fronteriza que, junto con el terrorismo, forman parte de las “nuevas amenazas a la seguridad”. En este marco, la discusión consecuente adquiere otro sentido.

d. El eterno dilema: seguridad vs. derechos humanos, la suma que siempre da negativa

"El respeto por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados es esencial, como también lo es la cooperación internacional y la asistencia jurídica para hacer efectivo el cumplimiento de las normas contra el terrorismo. Si para enfrentar ese terrorismo global se recurre a una violación global de los derechos humanos, el único victorioso en esa lucha será el terrorismo" (Texto del envío al Congreso del proyecto de ley 26.268 del Poder Ejecutivo, año 2007)

Cuando la seguridad es considerada como un atributo propio del estado soberano, los derechos de los individuos que lo conforman, de los cuales debiera ser garante, son vistos como un costo para lograr resguardar a ese valor, al que se lo considera como el máximo posible, de la comunidad política (Huysmans & Squire, 2009):

Si consultamos con la mayoría de los especialistas en derecho penal —que plantea un concepto filosófico y práctico que ha generado un debate permanente en nuestro país y en los distintos países del mundo en lo que concierne al combate del delito en general y al terrorismo en particular—, comprobaremos que, bajo la premisa de ganar eficacia en la lucha contra la delincuencia, muchas veces se sacrifican principios y disposiciones de orden constitucional (declaraciones del senador Rubén Giustiniani en el debate de la ley del año 2007).

En los debates legislativos en la Argentina esta tensión entre la seguridad y los derechos humanos también estuvo presente, principalmente en dos aspectos: por un lado, en referencia al *terrorismo de estado*, que identifica a varios momentos de la historia del país en los cuáles los derechos de la población fueron violentados por el propio estado en nombre de su seguridad. Por el otro lado, en referencia a la cantidad de ejemplos alrededor del mundo de violaciones a los derechos humanos en la lucha antiterrorista, por parte de los mismos estados o de los organismos internacionales. Varios legisladores retomaron la postura disonante en NU y en otros organismos⁶⁵ frente a las graves violaciones de derechos que la lucha antiterrorista internacional estaba demostrando:

Solicito la inserción del informe completo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en relación, precisamente, con estos temas que estamos discutiendo, y voy a adelantar mínimamente su contenido. Se trata de una posición dentro de las Naciones Unidas en sentido contrario a lo que ha resuelto la asamblea. A mí no me sorprende que quien se dedica a relevar la situación de la violación de los derechos humanos en el planeta, probablemente piense y fundamente que las normas que plantean la lucha contra el terrorismo en el planeta terminan ocasionando graves conflictos con el respeto a los derechos humanos. Acá está este informe que pido se incorpore porque, a través de las propias palabras de esto que también es Naciones Unidas, nos vamos a poder persuadir, quizás un poco mejor aunque tarde, de que estos instrumentos sirven para agravar el terrorismo; ni soñar que sirven para terminar con el terrorismo. Además están relacionados con las más terribles violaciones a los derechos humanos en el planeta (diputada Patricia Walsh por el bloque unido de izquierda, 2005).

En este sentido, hay organizaciones a nivel internacional -como las Naciones Unidas, la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- que han emitido importantes recomendaciones, que también deberíamos haberlas puesto sobre la mesa a la hora de debatir esta cuestión. Como decía recién, en nuestro derecho penal -y con nuestra concepción garantista- la tipificación de los delitos penales debe ser precisa y concreta, y no debe dar lugar a situaciones de ambigüedad o de interpretaciones amplias. En cambio, de una lectura detallada del proyecto en tratamiento, surge con claridad -por lo menos a nosotros y a otros diputados que ya han expuesto- que se define en forma ambigua un delito

⁶⁵ Ver Capítulo II.

penal. En ese sentido, son muchos más los riesgos que se corren al sancionar esta ley que la eficacia que pretendidamente se obtendría con la aprobación de esta norma (diputada Laura Sesma por el socialismo, año 2007).

Por esa razón hay más de trescientas organizaciones sociales, fundamentalmente de derechos humanos -aquí estaba Nora Cortiñas para reclamar que este proyecto no sea votado favorablemente-, que han repudiado la aprobación del Senado. ¿Por qué no se hacen reuniones con los organismos de derechos humanos? ¿Por qué no se discute con ellos profundamente sobre las distintas consideraciones que existen en torno a este proyecto? No lo discuten porque ya lo hicieron con la GAFI y con los organismos internacionales que son los que, lamentablemente para nuestro pueblo, manejan este proyecto. Esto es muy grave (diputado Carlos Tinnirelo por el socialismo, año 2007).

La posibilidad de que los estados vulneren derechos humanos en el afán de prevención y combate del terrorismo fue, para los legisladores argentinos, un argumento recurrente en los debates sobre las leyes antiterroristas. Las objeciones de uno de los juristas más reconocidos de la Argentina y ex miembro de la Corte Suprema de Justicia, Eugenio Zaffaroni, son citadas en los debates de senadores del año 2007:

Zaffaroni plantea que el riesgo real es que tales tipos (penales), lejos de producir una sensación de seguridad respecto del valor del derecho, terminen amenazando los espacios de libertad social indispensables para la convivencia democrática. En esto reside nuestro cuestionamiento al artículo 213 (Giustiniani, 2007).

Los argumentos del senador Giustiniani son muy relevantes, ya que él no fue sólo el impulsor de la ley de migraciones aprobada en el año 2003, sino que además fue el único voto negativo para la aprobación de la ley antiterrorista del año 2007. En el año 2011 retoma su oposición recordando aquel voto negativo, planteando que:

En esta tensión que existe entre la seguridad y el estado de derecho estábamos avanzando peligrosamente sobre el estado de derecho. Si en aquella oportunidad consideraba que la norma era muy negativa, creo que hoy esta iniciativa profundiza peligrosamente las negatividades de aquella ley, y abre una gran cantidad de interrogantes (Giustiniani, 2011).

Los fundamentos de sus reclamos tenían base en que la Argentina había hecho grandes avances en la protección de los derechos humanos e incluso había sido reconocida internacionalmente por esto, siendo la ley de migraciones un ejemplo claro. Además, lo que queda de manifiesto en sus argumentos es la imposibilidad de pensar a la seguridad sin reducir derechos, es decir, para que el estado, la población que lo constituye, junto con sus fronteras y su territorio estén “seguros”, es indispensable que otros, externos a éste –o internos en algunos casos, pero llevando las fronteras consigo a donde quiera que vayan- vean sus derechos humanos severamente confiscados. La relación es inversamente proporcional, si una aumenta, la otra disminuye, necesariamente. El senador Ernesto Sanz lo ponía explícitamente, y encontraba el hilo que condujo a los debates legislativos en torno a todas las leyes antiterroristas: no se puede aprobar un marco contra el terrorismo sin discutir, ni terminar por socavar, derechos humanos fundamentales:

El desafío, a nivel global, se profundiza al incorporar, paralelamente, la protección y promoción de derechos humanos. Este es el tema. Cada vez que se discuten, acá y en cualquier lugar, el alcance, los límites, tipificación del terrorismo, aparece como contracara la discusión de los derechos humanos. Esto es lo que ha pasado acá, lo que ha ocurrido en este debate, desde la Cámara de Diputados (senador Sanz, UCR, año 2011).

Conceptualizar a la seguridad como el máximo objetivo de una unidad nacional lleva a identificar a los derechos humanos como un costo, y es en este marco en el que las leyes antiterroristas proliferaron alrededor del mundo, pero también es el marco conceptual con el cuál los legisladores piensan al terrorismo: no se ve, en ningún legislador, una alternativa a esta forma de definir al antiterrorismo.

Para finalizar el capítulo, una observación breve: incluso aquellos legisladores que se manifestaron abiertamente en contra de las leyes antiterroristas y se encontraron del lado de las organizaciones sociales y de los

diversos grupos afectados por estas leyes como los refugiados, y que se asombran al ver que en la Argentina, “el país de los derechos humanos” se aprobaron leyes de estas características, no visualizan cómo, en realidad, las nuevas leyes completan un modelo de regulación y control estatal ya existente, a través del cual aquello considerado como “externo” se convierte en una amenaza al “orden” instituido. El momento de asombro cuando una ley antiterrorista es aprobada se diluye al indagar más profundamente en la construcción de otras leyes que han conformado a un grupo específico, los migrantes, como *amenazas a la seguridad*, y han activado un sistema de control que cercena, sistemáticamente, sus derechos humanos. No hay asombro para quienes hicimos el recorrido histórico de la construcción de la figura del migrante en la Argentina.

Reflexiones finales y nuevos interrogantes

El punto de partida -y de llegada- para esta investigación ha sido la aprobación de leyes antiterroristas en la Argentina y los diversos conflictos y oposiciones que se dieron en torno a éstas. La observación de los argumentos de quienes se oponían despertaron inquietudes que llevarían a esta investigación por caminos inesperados. Un primer análisis exploratorio indicó que era necesario, para poder mirar el caso argentino, contextualizar el proceso de aparición y proliferación de leyes antiterroristas alrededor de la región y del mundo y su relación con la migración. También, una observación teórico-metodológica muy importante me obligó a revisar el proceso de construcción del objeto de estudio y a sostener una mirada crítica frente a las reflexiones que fueron surgiendo de la investigación. La alerta que Dimitrios Skleparis (2011) realizó a los investigadores sobre las “trampas de la seguridad” fue fundamental y me llevó a un repensar constante de lo que estaba escribiendo, ya que la exploración del campo me mostró que las pocas investigaciones que trabajaban el vínculo migración y seguridad tenían supuestos y afirmaciones que lo tomaban como dado, pero nunca se cuestionaban el porqué de su existencia.

Entonces, como dijo Skleparis, fue necesario encarar una investigación que no abone a estas hipótesis, sino que cuestione la *(in)securitización* de la migración deconstruyendo y repensando el vínculo desde sus múltiples aristas, actores, instituciones, procesos y discursos, y obligándome a buscar un poco más allá de cuestiones que sólo reflejan una construcción que se toma como dada, pero que no deja de ser intencionada. Además, observar al estado desde una multiplicidad de intereses y actores y no suponerlo como una entidad unívoca fue también indispensable para no caer en argumentaciones categóricas. Los debates legislativos, en ese sentido, fueron indispensables para construir el análisis e identificar contextos discursivos, trayectorias políticas, relaciones con otros actores, entre otras cosas. Con esto en mente, recapitulo los principales argumentos.

Primero, identifiqué que la configuración de los discursos internacionales y regionales luego del fin de la Guerra Fría estuvo determinada por la categoría de *nuevas amenazas* a la seguridad que emergen como reemplazo de un enemigo localizado y circunscripto, y se convierten en el costo de la apertura de fronteras a la globalización de los mercados. La circulación de *riesgos* es el aspecto negativo de fronteras “flexibles” a bienes y capitales, y en menor medida a *trabajadores*. El migrante se convierte en parte de estas nuevas amenazas, pero aquél que se enmarca dentro de procesos que quedan fuera de los controles estatales de fronteras y que se convierte, en consecuencia, en un “irregular” o “ilegal”. Sumado a eso, también en su condición de máxima vulnerabilidad cuando migra forzosamente se encuentra con una frontera impermeable que lo cataloga de culpable antes siquiera de darle derecho a defensa, e ingresa en un aparato de inteligencia que busca comprobar si fue, es o será un terrorista. Todo lo que proviene de afuera del estado es una *amenaza* para el orden que éste instituye. Las medidas que se utilizan para el control de la regularidad migratoria son compartidas y reforzadas para prevenir al terrorismo, y a la vez, la prevención del terrorismo genera un endurecimiento del control migratorio. Grandes avances en tecnología se han hecho desde el control de la movilidad, y son estos recursos los que los técnicos han puesto a disposición del antiterrorismo, además de ser las mismas bases de sospechosos las que importan en ambos casos: el solicitante de refugio es, per se, un sospechoso de terrorismo, lo mismo que un migrante *voluntario* que ha sido rechazado o expulsado.

¿Cómo puede deducirse esto? La migración representa a todo “extranjero” o ajeno a la idea de nación que se intenta preservar, y el ingreso de ésta como un riesgo a la seguridad implica reforzar la noción del *otro* diferente como amenaza. Las lógicas del estado-nación no pueden procesar bajo sus esquemas a aquél que viene a cuestionar a la ciudadanía desde distintos lugares. Que el migrante irregular sea visto como una *amenaza* también nos permite identificar que los discursos y prácticas de la gobernabilidad migratoria están presentes en la región y que el control de la movilidad humana no tiene como objetivo final “garantizar derechos humanos para quienes se mueven”, sino que buscan ordenar y regular

los flujos para garantizar el ingreso de los *deseables* y restringir a los *indeseables* que “amenazan” a lo social, lo económico y a lo político.

En el Cono Sur, más específicamente, la gobernabilidad migratoria como paradigma del control de la movilidad se convierte en el marco perfecto para que los discursos antiterroristas se refuercen y las fronteras se endurezcan. La gobernabilidad busca controlar los flujos de personas para que los *indeseables* queden por fuera: terroristas encarnados en la figura de migrantes *irregulares* o aún peor, en solicitantes de asilo y refugio cuyas condiciones de vulnerabilidad ya son, de por sí, extremas. El 11/S implicó grandes cambios en la lucha antiterrorista a nivel internacional y regional, pero una mirada más profunda permite identificar que en la región se estaba legislando contra el terrorismo desde mediados de los años 90, y que incluso los conceptos que sustentaban estos documentos son los mismos que se refuerzan y esparcen en la opinión pública luego del 11/S, conceptos impulsados por ciertos organismos internacionales y expertos en la materia. Y ahí, la incorporación de la OIM al análisis también resultó de vital importancia, ya que no sólo los marcos antiterroristas se han convertido en criminalizantes para los migrantes, sino que son los propios organismos que tienen por objeto a las migraciones los que han jugado un rol vital en este proceso. El paradigma de la *gobernabilidad migratoria* dentro de un régimen de control global de las migraciones funciona bajo el supuesto de que éstas son, efectivamente, un riesgo para los países de destino, y busca gestionar los flujos de personas para balancear los intereses económicos de los estados. Y es un paradigma que entró en vigencia diez años antes del 11/S.

Tanto la OEA como el MERCOSUR estaban legislando en antiterrorismo antes de que siquiera exista el GAFI, o la USA PATRIOT ACT. Estas conclusiones permitieron abordar el caso argentino desde una mirada que implique mayor amplitud a la linealidad existente entre el 11/S y las leyes antiterroristas en el mundo, pero sin perder de vista la relación de la Argentina con los técnicos y los organismos especializados. Santamaría (2002) plantea que el “miedo a la inmigración” no sólo surge en los márgenes sociales y políticos, sino que estas prácticas y discursos se preformulan y difunden a través de las leyes, el sistema

educativo, los medios de comunicación, etc., que legitiman y reproducen estas retóricas de la exclusión y permite que se sostengan a lo largo del tiempo. En este marco, el caso argentino requirió una indagación no sólo de la legislación antiterrorista, sino también de los debates que llevaron a la aprobación de estas leyes, ya que es allí en dónde se pueden observar más claramente los discursos y las relaciones de poder circulantes. En este complejo entramado, observé desde apelaciones al pasado, referencias a las relaciones con los organismos internacionales o con Estados Unidos, hasta preocupaciones fundadas en los riesgos reales que las leyes antiterroristas aprobadas representan para los derechos adquiridos de la población *nacional* y de los migrantes y refugiados, o futuros solicitantes de protección. En este sentido, incorporar con carácter constitucional convenciones que definen al migrante o refugiado como una probable amenaza terrorista supone reconocer esas afirmaciones, y generar contradicciones con otras legislaciones nacionales vigentes.

Para algunos diputados y senadores, estas contradicciones eran irresolubles ya que representaban retrocesos en derechos de los migrantes, por ejemplo, ganados con la ley de migraciones del año 2003. En mi opinión, estas leyes antiterroristas vinieron a completar un marco regulatorio y de control de la movilidad, cuyo objetivo no es enfocarse en los derechos de los migrantes, sino controlarlos, reprimirlos y expulsarlos, por lo que no funcionaron como contradictorias del todo, sino que complementaron un sistema instaurado desde el paradigma de la gobernabilidad migratoria y cristalizado en la ley del año 2003. Pero tampoco, y desde el breve recorrido histórico realizado, es la OIM o la gobernabilidad las que han instaurado en la Argentina la visión del migrante como *amenaza*, sino que es fundamental reconocer que desde la primera ley restrictiva hacia los migrantes del año 1902 ha sido un continuo en la legislación argentina y en los discursos sociales.

En este marco se insertan las leyes antiterroristas que se aprueban desde el año 2000, y las discusiones que se observan en torno a éstas no distan mucho de las que se tienen en los niveles regionales e internacionales, observando elementos comunes: los problemas que plantea la *(in)definición* del terrorismo, a

quiénes se tilda de probables sospechosos de actos terroristas, cuál es la consecuencia de adoptar o no medidas antiterroristas, y cuáles son las consecuencias para los derechos adquiridos de las poblaciones el aprobar este tipo de leyes, abiertamente catalogadas como cercenadoras de derechos. Pero, a diferencia de los debates internacionales, en el caso argentino se cuecen discusiones relacionadas con el marco normativo interno en general, procesos históricos particulares del país (por ejemplo la idea arraigada de que Argentina es un país de “puertas abiertas” para los migrantes), el hecho de haber sufrido *terrorismo de estado* (que no está reconocido como dentro de los probables actos terroristas a nivel internacional y que tiene por demás importancia en el contexto argentino), entre otras cosas.

Son estas cuestiones las que nos llevan a un análisis más profundo, en el caso argentino, de la construcción del migrante como *amenaza terrorista*, encontrando políticas y discursos específicos para con este grupo social determinado conformado por aquellos considerados como *irregulares*, más aún con aquellos migrantes forzados que contienen, al parecer, “intrínsecamente” en su categoría la acusación de sospecha, y deteniendo la mirada en un continuo que no comienza en el año 2001 para este país, sino que se va reconfigurando y llenando de sentido desde 1902. El terrorismo como amenaza siempre proviene de *afuera*, y aquello que proviene del exterior siempre es un posible *riesgo* para el ser nacional que se comenzó a construir a fines del 1800 por ende, aquellos que no cumplan con los requisitos que el estado nación impone para “pertenecer”, son entonces una *amenaza* para éste.

Como ya vimos, la caída del muro de Berlín significó la multiplicación de los riesgos y la migración formó parte de éstos bajo la condición “intrínseca” del migrante como *externo* a los estados-nación. Cuando Sayad (2008) nos dice que el migrante irrumpe y cuestiona al estado con su presencia y que amenaza a ese orden que no puede procesarlo bajo sus lógicas de *ciudadanía*, está poniendo en evidencia que ser migrante ya es, en sí mismo, ser una *amenaza*, por lo que comprender luego el vínculo con el terrorismo se hace más sencillo.

Esta investigación supuso un despertar de inquietudes en relación al estado y sus lógicas, a la compleja articulación que se genera entre aquellos organismos y expertos en seguridad que aplican sus técnicas y recetas e *(in)securitizan* fenómenos sociales. Se requieren mayores indagaciones para comprender esta circulación de saberes técnicos y de sus consecuencias para los migrantes, pero este trabajo es un aporte en este sentido, indispensable para la deconstrucción del vínculo migración-seguridad-terrorismo, y un puntapié para seguir trabajándolo críticamente.

BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, A. (2005). La incidencia del MERCOSUR en la nueva política migratoria regional. Presentación ante la III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires.

Alonso Meneses, G. (2014) La frontera-gulag y las deportaciones de migrantes mexicanos. *Revista Desacatos* (46), México.

Álvarez Conde, H. y González, H. (2006). Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%207-2006

Anderson, B. (2011) Troubling Illegality: the ("illegal") immigrant in law and in public debate. Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universidad de Oxford, Gran Bretaña.

Andreas, P. (1996). US–Mexico: Open Markets, Closed Border. *Foreign Policy* (103), pp.51–69.

Andreas, P. (1998). Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World. *Transnational Organized Crime*, 4(2), pp.75–90.

Andreas, P. (1999). The Escalation of US Immigration Control in the Post–NAFTA Era. *Political Science Quarterly*, 113(4), pp.591–615.

Andrés, G. y Pavón Piscitello, D. (2007). Repercusiones de la Lucha Contra El Terrorismo Internacional Mediante el Uso de la Fuerza Armada en la Población Civil: Especial Referencia a los Desplazados Internos y los Refugiados. *Internacional Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 9, pp.273-317.

Andrijasevic, R. y Walters, W (2010) The International Organization of Migration and The International Government of Borders. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, pp. 977-999.

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012) *América Latina, la construcción del orden: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*, 1 ed., Buenos Aires: Ariel, 696 pp.

Aparicio-Ordás, L. (2013). Los Orígenes de la Cooperación Internacional en Materia de Terrorismo. Las Primeras Respuestas Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), pp.267-278.

Aradau, C. (2008) Rethinking trafficking in Women. Politics out of security. Hampshire-New York: Palgrave Macmillan

Aristóteles (1954) *La política: libro primero*. Versión de Natividad Massanés. Barcelona: Editorial Iberia (Obras maestras).

Axat, J. (2011) Terrorismo o derechos humanos. Algunas consideraciones sobre modelos de implantación legal de terrorismo en Argentina. En *Revista electrónica Derecho Penal Online* [en línea]. Recuperado de <http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?id=51,415,0,0,1,0>

Beck, U. (2003) Sobre el terrorismo y la guerra. Barcelona: PAIDOS.

Bigo, D. (1994). The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area on police intervention. En Anderson, M. y Den Boer, M. (Orgs.) *Policing Across National Boundaries*, pp. 161-173, London: Pinter.

Bigo, D. (2000). When two become one: Internal and External Securitizations in Europe. En Kelstrup, M. y Williams, M. (eds.) *International relations theory and the politics of European integration: power, security and community*, pp. 171-204. London: Routledge.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *En Alternatives: Global, Local, Political*, 27, pp.63-92.

Bigo, D. (2005) From Foreigner to Abnormal Aliens. How the Faces of the Enemy Have Changed Following September 11th. En E. Guild J. van Selm (eds.). *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*, pp. 63-171, Oxon: Routledge.

Brandariz García, J. (2014) Crimmigration in a Multi-Polar World: A Comparison between Spanish and Argentinean Immigration Policies. Trabajo presentado en el II Crimmigration Control Conference -CINETs-, Leiden, Holanda.

Buffotot, P. (1994). La Percepción de la Amenaza por los Europeos: Una vision Dividida. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 27, pp.17-21.

Calveiro, P. (2012). Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global, Buenos Aires: Siglo XXI.

Casaravilla, D. (2000) Ángeles, demonios o chivos expiatorios? El futuro de los inmigrantes latinoamericanos en Argentina. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101117123850/casara.pdf>

Castel, R. (2004) La inseguridad Social: ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: El Manantial.

Ceriani Cernadas, P. (2005) A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes. En Informe Derechos Humanos en la Argentina (2005), CELS.

Choucri, N. (2002) Migration and security: Some key linkages. *Journal-of-International-Affairs* vol.56 (1), pp.97-122.

Clavijo, J., Dalmasso, C. y Pereira A. (2013). Refugio y gobernabilidad migratoria en el contexto argentino. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. VIII Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas. Córdoba, Argentina.

Corvalán, Percoco y Tarducci (2011) Política antiterrorista del MERCOSUR. Recuperado de: http://www.academia.edu/1895302/POL%C3%8DTICA_ANTITERRORISTA_DEL_MERCOSUR

Courtis, C. y Pacecca, M. I. (2007) Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires. Número especial sobre Derechos Humanos*, pp.183-200.

Courtis, C. (2009) Inmigración boliviana, encuadre normativo y discriminación Buenos Aires Boliviana. Migración, construcciones identitarias y memoria. Buenos Aires, pp. 315 – 320.

Dalle, P., Hener, A. y Novick, S. (2005) El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

De Genova, Nicholas (2002), "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", en *Annual Review of Anthropology*, 31.

Delumeau, J. (2002) "Seguridad": historia de una palabra y un concepto, en *El miedo: reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. Colombia: Ed. Región, pp.246.

Domenech, E. (2005). Migraciones, Estado y Transnacionalismo: respuestas políticas en la Argentina. Seminario-Taller Perspectivas sobre Migración Transnacional desde la Región Andina y el Cono Sur. I Reunión del Grupo de Trabajo Migración y Cultura de CLACSO, Lima. Recuperado de: <http://www.aacademica.org/eduardo.domenech/51.pdf>

Domenech, E. (2007) La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revista Revue européenne des migrations internationales*. Volumen 23 (1), pp. 71-94.

Domenech, E. (2011) Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e "ilegalidad": visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías. Bela Feldman-Bianco... et al. (coords) Quito: FLACSO.

Domenech, E. (2013) Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano". En Revista Polis, 35. Recuperado de: <http://polis.revues.org/928>

Domenech, E. (2015) Inmigración, Anarquismo y Deportación: La Criminalización de los "Indeseables" en Tiempos de las "Grandes Migraciones". En *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, 45, pp.169-196.

Domenech, E. (comp.) (2010) Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica. UNC, 360 pp.

Düvell, F. (2003). The globalization of migration control. En *Open Democracy*, 11. Recuperado de https://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp

Düvell, F.(2006). *Illegal Immigration in Europe Beyond Control*. Gran Bretaña: Palgrave.

Estupiñán Serrano, M. (2013) Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional. En *Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados*, 33. Buenos Aires: CLACSO.

Estupiñán Serrano, M. (2014) Migration management: a propósito del gobierno de las migraciones a escala global. *Sociológica*, 29(81), pp.263-281.

Faist, T. (2002) Extension du domaine de la lutte": International Migration and Security before and after September 11, 2001. *International Migration Review*, 36 (1) pp. 7-14.

Favell, A. (2006). The nation-centered perspective. En *Dialogues on Migration Policy*, pp. 45-56, M. Giugni y F. Passy (eds.). Lexington: Lexington.

Feldman, G. (2012). *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*. Stanford (CA): Stanford University Press.

Flick, U (2007) *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Fontana, Romano y Veiga, (2009). Cómo se preparan los Estados frente al Terrorismo: El caso del Mercosur y Asociados. Documento de Trabajo N° 237, Universidad de Belgrano. Recuperado de: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/237_fontana.pdf

Foucault, Michael. 2003. La arqueología del saber. 23a. ed. México: Siglo XXI.

Gallinatti, C. Gavazzo, N. (2011) Nacionales y extranjeros frente al déficit habitacional: modalidades de acceso a la vivienda y lucha por la propiedad de la tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 1, pp. 37–55.

Gamarra Mújica, C. (2000) Declaración de Lima de 1999 y seguimiento. Trabajo presentado en Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. San José: Editorial OIM. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/10907/LCL1632P.pdf>

García Inda, A (2003) El cosmopolitismo y las nuevas fronteras de la ciudadanía En J. María Martínez de Pisón Cavero y J. Giró Miranda (coords) *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*, pp. 91-112. Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones.

GEADIS (Grupo de Estudios en Antropología y Discurso) (2002). De inmigrantes a delincuentes. La producción de los indocumentados como amenaza social en el discurso policial. *Cuadernos de Antropología Social*, 15.

Geiger, M. y Pécoud, A. (2010) *The Politics of International Migration Management*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Geiger, M. y Pécoud, A. (Eds.). (2012). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: Universität Osnabrück.

Geiger, M.. (2010). Mobility, Development, Protection, UE-Integration! The OIM's National Migration Strategy for Albania. En Geiger, M. y Pécoud, A. (Eds.), *The Politics of International Migration Management* pp.141-159. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Georgi, F. (2010). For the benefit of some: "The International Organization for Migration and its Global Migration Management". En Geiger, M. y Pécoud A. (Eds.), *The Politics of International Migration Management*, pp.45-72. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Georgi, F. y Schatral, S. (2012). Towards a Critical Theory of Migration Control The Case of International Organization for Migration (IOM). En Geiger M. y Pécoud A. (Eds.). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, pp.193-221. Osnabrück: Universität Osnabrück.

Ghosh, B. (2008). Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. *Migración y Desarrollo*, 10.

Ghosh, B. (2012). A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? En Geiger, M. and Pécoud, A. (Eds.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents*, pp. 25-30. Osnabrück: Universidad Osnabrück

Gil Araujo, S. (2011). Migración Internacional, Seguridad y Desarrollo En Las Políticas Migratorias de la Unión Europea (O de Cómo Desplazar Las Fronteras de Europa). Trabajo Presentado en el IV Congreso de Migraciones y Desarrollo, Quito.

Giustiniani, R. (comp) (2004) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Gómez, J. (2002) Entre dos fuegos. El terrorismo, la guerra y los nuevos retos del movimiento socialglobal contrahegemónico *En La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO.

Guild, E. y Van Selm, J. (eds) (2005) *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*. London: Routledge.

Gurrieri, Jorge (2005), "El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones", México, D. F., Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean, December.

Heisbourg, F. (1991) Population Movements in Post-Cold War Europe. *Survival* 33, pp. 31-43. .

Hobbes, T. (1999) *Leviatán*. México: Traducción Publicaciones Cruz O.S.A..

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. En *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751-777.

Huysmans, J. (2006) *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the Eu*. London: Routledge.

Huysmans, Jef and Squire, Vicki (2009). *Migration and Security*. In: Dunn Cavelty, Myriam and Mauer, Victor eds. *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge.

Kron, S. (2011) Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37.

Laqueur, W. (2003) *Una historia del terrorismo*. Barcelona: Paidós Historia Contemporánea.

Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2004) Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. *International Migration Review*, 38 (3), pp. 1002-1039.

Locke, J. (1998) *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno*. Traducción de Carlos Mellizo. Alianza Editorial.

Loescher, G. (1992) *Refugee Movements and International Security*. Adelphi Papers.

Lynn, J. (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿Realidad o mito? En F. Rivera Vélez (ed) *Seguridad multidimensional en América Latina*. Ecuador: FLACSO.

Magliano, M. y Clavijo, J. (2011), "La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio", en *Análisis Político*, 71.

Mansur Dias, G. (2015) Notas sobre as negociações da "Convenção do crime" e dos Protocolos Adicionais sobre Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 45, 215-234.

Maquiavelo, Nicolás (2011). Juan Manuel Forte Monge, ed. *Obra selecta: El príncipe; El arte de la guerra; Discursos sobre la primera década de Tito Livio; Vida de Castruccio Castracani; Discursos sobre la situación de Florencia tras la muerte del joven Lorenzo de Médicis*. Biblioteca de Grandes Pensadores. Madrid: Editorial Gredos.

Marmora, L. (2003) *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.

Mármora, L. (2004) "Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871)" en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano* Buenos Aires: Prometeo.

Mármora, L. (2010) Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Rev. Inter. Mob. Hum.*, 35, 71-92.

Marroni, M. G. y. Alonso Meneses, G. (2006) El fin del sueño americano. Mujeres migrantes muertas en la frontera México–Estados Unidos. *Migraciones Internacionales*, 3(3), 5–30.

Mezzadra, S. (2005) Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Madrid: Traficantes de Sueños. Recuperado de: [https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/De recho%20de%20fuga-TdS.pdf](https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/De%20recho%20de%20fuga-TdS.pdf)

Mezzadra, Sandro (2012), "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía", en *Nueva Sociedad*, 237.

Migueláñez Martínez, M. (2010) Anarquistas en red. Una historia social y cultural del movimiento libertario continental (1920-1930). 9º encuentro internacional ANPHLAC. Universidad federal de Goiás.

Musolino A. (2010) Criminalización y judicialización de la protesta social en Argentina: cuando la lucha y la resistencia popular se vuelven delito. *Revista Margen* 58, 58, 1-4.

Neto, Florencia (2011) El lavado de dinero: Situación actual de la Argentina. Segundo Trabajo de graduación Universidad de San Andrés. Victoria. Disponible en: <http://190.220.3.38:8080/jspui/handle/10908/710>

Novick, S. (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso" en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).

Nyers, P. (2008). No one is illegal between city and nation. En E. Isin y G. Nielsen (eds.), *Acts of citizenship*, Londres: Zed Books, pp. 160-181.

Nyers, P. (2011). Forms of irregular citizenship. En V. Squire (ed.) *The contested politics of mobility: borderzones and irregularity* Londres: Routledge, pp 184-198.

Ortiz, C. (2011). Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones". *Cuadernos de Ideas*. 5(5), 74-95.

Pacecca, M.I. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Revista Realidad Económica* , 171, 111-134.

Pampillo, L. (2007) ¿El fin justifica los medios?: la asociación ilícita terrorista y el financiamiento del terrorismo. *ADLA*, 18.

Penchaszadeh, A. (2012) Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?, en Novick, S. *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. 1a ed. – Buenos Aires: Catálogos.

Peña Vera, T. y Pirella Morillo, J. (2007) La complejidad del análisis documental. *Revista Información, cultura y sociedad*, 16, p. 55-81.

Piscitello, D. y Andrés, G. (2007) Repercusiones de la lucha contra el terrorismo internacional mediante el uso de la fuerza armada en la población civil. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 9, pp. 273-317.

Poy, L. (2010) Tu quoque trabajador? Agitación obrera en Buenos Aires (1888-1889). *Documentos de Jóvenes Investigadores no. 18*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Ravenstein, E. G (1889) The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*. 52 (2), pp. 241-305.

Reinares, F. (2003) Terrorismo global. Madrid: Taurus.

Reinares, F. (2005) Conceptualizando el terrorismo internacional. Real Instituto Elcano, Madrid. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/terrorismo+global/publicaciones/publ-actores+escenarios+y+tendencias/ari+82-2005

Riaño, P. y Villa, M. (2008) Poniendo Tierra de Por Medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. Medellín: Corporación Región.

Rocha Romero, D. y Ocegueda Hernández, M. (2013) Después de tantos años me deportaron. Proceso de identificación y deportación de mujeres inmigrantes no delincuentes. *Estudios Fronterizos*, 14(28), México: Mexicali.

Santamaría, E. (2002) Inmigración y barbarie. La construcción social y política del inmigrante como amenaza. *Papers*, 66, pp. 59-75.

Santi, S. (2011a) ¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones”, Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad. Flacso-Quito, Ecuador. Recuperado en <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/debate.php?c=1486&debate=1656>

Santi, Silvana. (2011b). El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Trabajo presentado en el V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/ III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD): “La nueva realidad internacional. Una mirada desde el sur”. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Sayad, A. (2008) Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Revista Apuntes de Investigación*, 13. Bs As.

Sayad, A. (2010) La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado. Barcelona: Anthropos, 429 pp.

Sayad, A. (1996) L' immigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la double peine, VV AA, Immigrant delinquency, Comisión Europea, Bruselas.

Sayago, S. 2014. El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta moebio* 49, pp. 1-10. Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, 10, 21-49.

Silva, O. (2002) El análisis del discurso según Van Dijk y los estudios de la comunicación. *Razón y palabra*, 26.

Skleparis, D (2016) (In) securitization and illiberal practices on the fringe of the EU. *European Security*, 25(1), 92-111.

Skleparis, D. (2011) Studying the 'migration-security nexus' in Europe: Towards which end of the 'nexus'? School of Politics and International Relations, Queen Mary, Universidad de Londres. Paper para ser presentado en el UACES Student Forum 12th Annual Conference, Universidad de Surrey, Guildford.

Solari, H. (2001-2002) El pensamiento de Miguel Cané en torno de la inmigración. *Anuario de Filosofía Argentina y Latinoamericana*, 18. Universidad Nacional de Cuyo.

Sotomayor Velázquez, A. (2007) La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de ciencia política*, 27, (2), pp.67-88.

Squire, V. (2009). The exclusionary politics of asylum. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Squire, V. (2011). 'The contested politics of mobility: politicizing mobility, mobilizing politics' in Squire, V. (ed.) *The contested politics of mobility: borderzones and irregularity*, London: Routledge, pp. 1-25.

Stumpf, J. (2006) The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *bepress Legal Series*. *bepress Legal Series*. Working Paper 1635. Recuperado de: <http://law.bepress.com/expresso/eps/1635>

Suriano, J. (1989-1990), "El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión (1880-1916)", Anuario N° 14, Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario, segunda época, pp. 109-136.

Torpey, J. (2000), The Invention of the Passport. Surveillance. Citizenship and the State. Cambridge: Cambridge University Press.

Torres Vásquez, H. (2010) El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de Derechos Humanos. *Diálogos de saberes*, 32, 77-90.

Trouillot, M. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. *Current Anthropology*, 42(1). Recuperado en: <http://polsocytrabiogg.sociales.uba.ar/files/2014/03/Trouillot.pdf>

Van Dijk, T (1995). Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso. 5a. ed. Madrid: Cátedra.

Van Dijk, T (1999) Critical Discourse Analysis and Conversation Analysis. *Discourse and Society* 10(4), pp. 459-460.

Van Dijk, T (2003) "La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad." en Wodak, R. y Meyer, M. (eds) *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona. Gedisa, pp. 143-178.

Van Dijk, T (2006) "Discurso y manipulación: discusión teórica y algunas aplicaciones". *Revista signos: estudios de lingüística*, 60, pp. 49-74.

- Van Dijk, T. (2007) La contextualización del discurso parlamentario: Aznar, Iraq y la pragmática del mentir. En L. Cortés Rodríguez (coord.), *Discurso y Oralidad: Homenaje al profesor José Jesús de Bustos*, España: Arco Libros, pp. 137-166.
- Vigano, F (2007) La lucha contra el terrorismo de matriz islámica a través del Derecho penal: la experiencia italiana. *Política criminal*, 3, 1-27. Recuperado de <http://www.politicacriminal.cl>.
- Wæver, O. (1995) "Securitization and Desecuritization." EN *On Security*. Edited by Ronnie Lipschutz, 46–86. New York: Columbia University Press, 1995.
- Weiner, M. (1995) *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. Nueva York: Harper Collins.
- Williams, M. C. (1998). Modernity, identity and security: a comment on the 'Copenhagen controversy'. En *Review of International Studies*, 24, (3). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 435-439.
- Wimmer, A. y Glick Schiller, N. (2002) Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences. *Global Networks* 2(4), 301–334. Recuperado de: <http://www.sociologyofeurope.unifi.it/upload/sub/documenti/Wimmer-Glick-Schiller-methodological-nationalism.pdf>
- Zimmermann, E. A. (1995). *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.
- Zolberg, A. (1981). 'International Migrations in Political Perspective', en Kritz, M. M., Keely, C. and Tomasi, S. (eds.) *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*. New York: The Center for Migration Studies, pp. 3-15.
- Zolberg, A.; Burke, A. y Aguayo, S. (1986). The international factors in the formation of refugee movements. *International Migration Review*, 20, pp.151-169.

ANEXOS

ANEXO A: Listado de instrumentos universales para la prevención del terrorismo⁶⁶

INSTRUMENTOS SOBRE LA AVIACIÓN CIVIL

1. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 1963

- Se aplica a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo;
- Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas razonables, incluso coercitivas, contra toda persona que le dé motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario para proteger la seguridad de la aeronave; y
- Exige que los Estados contratantes asuman la custodia de los delincuentes y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.

2. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 1970

- Considera delito que una persona, estando a bordo de una aeronave en vuelo, «ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma» o intente hacerlo;
- Exige que las partes en el Convenio castiguen los secuestros de aeronaves con «penas severas»;
- Exige que las partes que hayan detenido a delincuentes extraditen al delincuente o lo hagan comparecer ante la justicia; y
- Exige que las partes se presten asistencia mutua en los procedimientos penales invocados con arreglo al Convenio.

3. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971

- Establece que comete un delito quien ilícita e intencionalmente perpetre un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto pudiera poner en peligro la seguridad de la aeronave; coloque un artefacto explosivo en una aeronave; o intente cometer esos actos; o sea cómplice de una persona que perpetre o intente perpetrar tales actos;
- Exige que las partes en el Convenio castiguen estos delitos con «penas severas»; y
- Exige que las partes que hayan detenido a los delincuentes extraditen al delincuente o lo hagan comparecer ante la justicia.

4. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1988

⁶⁶ Extraído de <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>

- Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal para incluir los actos terroristas cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.

5. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010

- Tipifica como delito el acto de usar aeronaves civiles como armas para causar la muerte, lesiones o daños;
- Tipifica como delito el acto de usar aeronaves civiles para descargar armas biológicas, químicas y nucleares o sustancias similares para causar la muerte, lesiones o daños, o el acto de usar estas sustancias para atacar una aeronave civil;
- Tipifica como delito el transporte ilícito de armas biológicas, químicas y nucleares o determinados materiales conexos;
- Un ataque cibernético dirigido contra instalaciones de navegación aérea constituye un delito;
- La amenaza de cometer un delito puede ser un delito en sí misma, si la amenaza es verosímil;
- El concierto para delinquir, o su equivalente, es punible.

6. Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 2010

- Complementa el *Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves* by expanding its scope to cover different forms of aircraft hijackings, including through modern technological means;
- Incorporates the provisions of Beijing Convention relating to a threat or conspiracy to commit an offence.

7. Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014

INSTRUMENTO SOBRE LA PROTECCIÓN DE PERSONAL INTERNACIONAL

8. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973

- Entiende por «persona internacionalmente protegida» un Jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores, representante o funcionario de un Estado o una organización internacional que tenga derecho a protección especial en un Estado extranjero y sus familiares; y
- Exige a las partes que tipifiquen como delito la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida; la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de tal persona; la amenaza o tentativa de cometer tal atentado; y de todo acto que constituya participación en calidad de cómplice y los castiguen “con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta” su carácter grave.

INSTRUMENTO SOBRE LA TOMA DE REHENES

9. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 1979

- Dispone que «toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, hierla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención».

INSTRUMENTOS SOBRE EL MATERIAL NUCLEAR

10. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980

- Tipifica como delito la posesión, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares sin autorización legal, y la amenaza del empleo de materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales.

11. Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 2005

- Establecen la obligación jurídicamente vinculante de los Estados Partes de proteger las instalaciones y los materiales nucleares de uso nacional con fines pacíficos, así como su almacenamiento y transporte; y
- Disponen una mayor cooperación entre los Estados con respecto a la aplicación de medidas rápidas para localizar y recuperar el material nuclear robado o de contrabando, mitigar cualquier consecuencia radiológica del sabotaje y prevenir y combatir los delitos conexos.

INSTRUMENTOS SOBRE LA NAVEGACIÓN MARÍTIMA

12. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988

- Establece un régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional parecido a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional; y
- Dispone que comete delito la persona que ilícita e intencionalmente se apodere de un buque o ejerza el control sobre este mediante violencia, amenaza o intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentre a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura del buque; coloque artefactos o sustancias destructivos a bordo de un buque; y perpetre otros actos contra la seguridad de los buques.

13. Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima

- Tipifica como delito la utilización de un buque como instrumento para favorecer la comisión de un acto de terrorismo;
- Tipifica como delito el transporte a bordo de un buque de diversos materiales a sabiendas de que se pretende usarlos para causar, o para amenazar con causar, la muerte, lesiones graves o daños, a fin de favorecer la comisión de un acto de terrorismo;
- Tipifica como delito el transporte a bordo de un buque de personas que han cometido actos de terrorismo; e
- Introduce procedimientos para regular el embarque en un buque sospechoso de haber cometido un delito previsto por el Convenio.

14. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988

- Establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental similar a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional.

15. Protocolo de 2005 Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental

- Adapta los cambios en el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima al contexto de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

INSTRUMENTO SOBRE LOS MATERIALES EXPLOSIVOS

16. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991

- Su objetivo es controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables;
- Las partes están obligadas a asegurar en sus respectivos territorios un control efectivo de los explosivos plásticos «sin marcar», es decir, los que no contengan uno de los agentes de detección enumerados en el anexo técnico del tratado;
- Cada una de las partes deberá, entre otras cosas: adoptar las medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la fabricación de explosivos plásticos sin marcar; impedir la entrada o salida respecto de su territorio de explosivos plásticos sin marcar; ejercer un control estricto y efectivo sobre la tenencia y transferencia de explosivos sin marcar que se hayan fabricado o introducido en su territorio antes de la entrada en vigor del Convenio; asegurarse de que todas las existencias de esos explosivos sin marcar que no estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de 3 años; adoptar las medidas necesarias para asegurar que los explosivos plásticos sin marcar que estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de 15 años; y asegurar la destrucción, lo antes posible, de todo explosivo sin marcar fabricado después de la entrada en vigor del Convenio para ese Estado.

INSTRUMENTO SOBRE LOS ATENTADOS TERRORISTAS CON EXPLOSIVOS

17. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997

- Crea un régimen de jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos en o contra diversos lugares concretos de uso público con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o con la intención de causar una destrucción significativa de ese lugar.

INSTRUMENTO SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

18. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999

- Insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación de terroristas, ya sea directa o indirectamente, por medio de grupos que proclamen intenciones caritativas, sociales o culturales o que se dediquen también a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas;

- Compromete a los Estados a exigir responsabilidad penal, civil o administrativa por esos actos a quienes financien el terrorismo; y
- Prevé la identificación, congelación y confiscación de los fondos asignados para actividades terroristas, así como la distribución de los fondos decomisados entre los Estados afectados, en función de cada caso. El secreto bancario dejará de ser una justificación para negarse a cooperar.

INSTRUMENTO SOBRE EL TERRORISMO NUCLEAR

19. Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005

- Abarca una amplia gama de actos y posibles objetivos, entre ellos las centrales y los reactores nucleares;
- Contempla la amenaza y la tentativa de cometer dichos delitos o de participar en ellos, en calidad de cómplice;
- Establece que los delincuentes deberán ser enjuiciados o extraditados;
- Alienta a los Estados a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua en las investigaciones penales y los procedimientos de extradición; y
- Contempla tanto las situaciones de crisis (prestación de asistencia a los Estados para resolver la situación) como las situaciones posteriores a la crisis (disposición del material nuclear por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a fin de garantizar su seguridad).

ANEXO B: Documentos analizados

Argentina

-Ley 25.241 año 2000

-Ley 25.871 año 2003

Versión taquigráfica cámara de diputados de la nación: período de sesiones n°121, reunión n°17, 7ª sesión ordinaria del 1 de octubre de 2003.

Versión taquigráfica cámara de senadores de la nación: 41º Reunión – 21º Sesión ordinaria del 17 de diciembre de 2003.

BOLETIN OFICIAL N° 31.898: Decreto 616/2010 Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias del 3 de mayo de 2010.

-Leyes 26.023-26.024 año 2005

Versión taquigráfica cámara de diputados de la nación: Reunión No. 24 - 22a. Sesión ordinaria del 20 de octubre de 2004.

-Ley 26.268 año 2007

Texto del envío del proyecto del Poder Ejecutivo de la nación del 20 de diciembre del 2006.

Versión taquigráfica cámara de diputados de la nación: Reunión No. 13 - 10a. sesión ordinaria celebrada el 13 de junio del 2007.

Versión taquigráfica cámara de senadores de la nación: 8° reunión, 7ª sesión ordinaria del 6 de junio de 2007.

-Ley 26.734 año 2011

Versión taquigráfica cámara de senadores de la nación: Período 129° 16° Reunión – 2° Sesión extraordinaria del 21 y 22 de diciembre de 2011

INTERNACIONALES

CONFERENCIA SURAMERICANA DE NACIONES

-Documentos finales de las conferencias:

I CSM en Buenos Aires, Argentina (2000)
II CSM en Santiago de Chile (2001)
III CSM en Quito, Ecuador (2002)
IV CSM en Montevideo, Uruguay (2003)
V CSM en La Paz, Bolivia (2004)
VI CSM en Asunción, Paraguay (2006)
VII CSM en Caracas, Venezuela (2007)
VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008)
IX CSM en Quito, Ecuador (2009)
X CSM en Cochabamba, Bolivia (2010)
XI CSM en Brasilia, Brasil (2011)
XII CSM en Santiago de Chile (2012)
XIII CSM en Cartagena, Colombia (2013)
XIV CSM en Lima, Perú (2014)
XV CSM en Santiago, Chile (2015)

-Declaración de principios migratorios y lineamientos generales de la Conferencia sudamericana de migraciones, octubre de 2010.

-Declaración de buenos aires: posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre migraciones ante el II Diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo de las naciones unidas realizado en Buenos Aires, 28 de agosto de 2013.

MERCOSUR

-Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. Lima, 13 y 14 Julio de 1999. "Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbito subregional: la variable migratoria en el proceso de integración del MERCOSUR"

-MERCOSUR/CMC/DEC. N° 5/98: Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el MERCOSUR. Año 1998

-MERCOSUR/CMC/DEC. N°22/99: Plan general de cooperación y coordinación recíproca para la Seguridad regional. Año 1999

-MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/01: Complementación y adecuación del plan general de cooperación y coordinación recíproca para la Seguridad regional, entre los estados partes del MERCOSUR (modificación de la DEC. CMC. N°22/99). Año 2001.

-MERCOSUR/CMC/DEC. N°10/02: Adecuación del plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional entre los estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile. Año 2002

-MERCOSUR/CMC/DEC. N°29/02: Acuerdos emanados de la XII reunión de Ministros del interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile. Año 2002.

-Acuerdo Regional para la determinación del responsable del examen de las solicitudes de Refugio entre los estados parte y asociados del MERCOSUR e intercambio de información sobre la materia. Año 2002.

-MERCOSUR/CMC/DEC. N°16/06: Acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Año 2006

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/12: Complementación del “Acuerdo de Recife” en materia migratoria. Año 2012.

-Memoria institucional del Foro especializado migratorio del MERCOSUR y estados asociados, parte de la Reunión de Ministros del Interior. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf

NACIONES UNIDAS

Asamblea General

- A/RES/48/122 7 de febrero de 1994: Derechos humanos y terrorismo

-A/RES/49/60 17 de febrero de 1995: Medidas para eliminar el terrorismo
Internacional

- A/RES/49/185 6 de marzo de 1995: Derechos humanos y terrorismo

- A/RES/50/186 6 de marzo de 1996: Derechos humanos y terrorismo

-A/RES/51/210 16 de enero de 1997: Medidas para eliminar el terrorismo
Internacional

- A/RES/52/133 27 de febrero de 1998: Derechos humanos y terrorismo

- A/RES/54/109 9 de diciembre de 1999: Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo

A/RES/54/164 24 de febrero de 2000: Derechos humanos y el terrorismo

- A/RES/56/160 13 de febrero de 2002: Derechos humanos y terrorismo

- A/RES/57/219 27 de febrero de 2003: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

- A/RES/58/174 10 de marzo de 2004: Derechos humanos y terrorismo
- A/RES/58/187 22 de marzo de 2004: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/59/191 10 de marzo de 2005: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- AG/RES. 2146 (XXXV-O/05) 7 de junio de 2005: La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/59/195 22 de marzo de 2005: Derechos humanos y terrorismo
- A/RES/60/158 28 de febrero de 2006: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- AG/RES. 2249 (XXXVI-O/06) 6 de junio de 2006: La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/60/288 20 de septiembre de 2006: Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo
- A/RES/61/171 1º de marzo de 2007: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/62/159 11 de marzo de 2008: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/63/185 3 de marzo de 2009: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/64/168 22 de enero de 2010: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/65/221 5 de abril de 2011: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/66/171 30 de marzo de 2012: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo
- A/RES/68/178 28 de enero de 2014: Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Consejo de Seguridad

- S/RES/1277 (1999)
- S/RES/1368 (2001)
- S/RES/1373(2001)
- S/RES/1377 (2001)
- S/RES/1456 (2003)
- S/RES/1540 (2004)
- S/RES/1566 (2004)

-S/RES/1624 (2005)

Informes presentados por la Argentina derivados de la RES 1373 (2001)

-S/2001/1340 31 de diciembre de 2001

-S/2002/1023 13 de septiembre de 2002

-S/2003/719 18 de junio de 2003

-S/2004/323 23 de abril de 2004

-S/2005/479 7 de junio de 2005

-S/2006/856 31 de octubre de 2006

Otros documentos:

-*Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999

-Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales (2005): "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar"

-Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo*. Folleto Informativo n°32 año 2008

-A/69/209 30 de julio de 2014: *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*. Informe del Secretario General

OEA

-OEA/Ser.P AG/RES. 1650 (XXIX-O/99) 7 junio 1999: Cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo

-OEA/Ser.F/II.24 RC.24/RES.1/01 21 septiembre 2001: Amenaza terrorista en las Américas

-OEA/Ser.F/II.23 RC.23/RES.1/01 21 septiembre 2001: Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo

-CIDH: Informe sobre terrorismo y derechos humanos. Año 2002

- AG/RES. 1840 (XXXII-O/02) Convención interamericana contra el terrorismo. 3 de junio de 2002.

-OEA/Ser.L/X.2.3 CICTE/DEC. 1/03 rev. 2 corr. 17 de marzo de 2003: Declaration of San Salvador on strengthening cooperation in the fight against terrorism

-OEA/Ser.K/XXXVIII Ces/dec.1/03 rev.1 28 de octubre de 2003: Declaración sobre Seguridad en las Américas

- OEA/Ser.L/X.2.4 CICTE/DEC. 1/04 rev. 3 4 febrero 2004: Declaración de Montevideo

- OEA/Ser.L/X.2.5 CICTE/DEC. 1/05 rev. 1 17 febrero 2005: Declaración de Puerto España sobre el fortalecimiento de la cooperación sobre estrategias para sustentar y avanzar la lucha hemisférica contra el terrorismo

- OEA/Ser.L/X.2.6 CICTE/DEC. 1/06 24 marzo 2006: Declaración de San Carlos sobre la cooperación hemisférica para enfrentar el terrorismo de manera integral
- OEA/Ser.L/X.2.7 CICTE/DEC. 1/07 1 marzo 2007: Declaración de Panamá sobre la protección de la infraestructura crítica en el hemisferio frente al terrorismo
- OEA/Ser.L/X.2.8 5 CICTE/DEC. 1/08 12 marzo 2008: Declaración reafirmación del compromiso hemisférico en la lucha contra el terrorismo
- OEA/Ser.L/X.2.9 CICTE/DEC.1/09 9 marzo 2009: Declaración sobre el fortalecimiento de los controles fronterizos y la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo
- OEA/Ser.L/X.2.10 CICTE/DEC.1/10 19 marzo 2010: Declaración sobre colaboración público-privada en la lucha contra el terrorismo
- OEA/Ser.L/X.2.11 CICTE/DEC.1/11 21 marzo 2011: Declaración “La renovación del compromiso hemisférico para fortalecer la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”
- OEA/Ser.L/X.2.12 CICTE/DEC.1/12 rev. 1 9 marzo 2012: Declaración “fortalecimiento de la seguridad cibernética en las américas”
- OEA/Ser.L/X.2.13 CICTE/ DEC. 1/13 13 marzo 2013: Declaración “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para enfrentar la financiación del terrorismo y el lavado de activos”

OIM

- World migration report, año 2000
- World migration report, año 2003
- World migration report, "Costs and benefits of international migration", año 2005
- Derecho Internacional sobre Migración n°7: Glosario sobre migración, año 2006
- Background paper WMR 2010: “Migration Governance: Alternative Futures”. Elaborado por Alexander Betts
- Panorama Migratorio de América del Sur, año 2012. Elaborado por: Ezequiel Texidó, Jorge Gurrieri
- Perfil Migratorio de Argentina, año 2012. Elaborado para la OIM por Roberto Benencia
- “Migration Initiatives 2015: Regional strategies”. Año 2014
- “Migration policie practice: migration Outlook for 2015”. Vol. IV, Number 5, December 2014–January 2015.

Córdoba, Octubre de 2016